

National Centre of Competence in Research (NCCR)
Challenges to Democracy in the 21st Century

Working Paper No. 16

Governance und Demokratie

Vier Fallstudien eines Forschungsseminars

Philippe Koch und Urs Scheuss (Hrsg.)
NCCR Democracy
University of Zurich

April 2008

Inhaltsübersicht

Einleitung	2
<i>Philippe Koch und Urs Scheuss</i>	
Mehr Governance gleich mehr Willkür? Öffentlich- und privatrechtlich organisierte Leistungsanbieter im Asylbereich am Beispiel eines schweizerischen Kantons	15
<i>Martin Baumann und Fritz Jordi</i>	
Governance und Repräsentation Das HSK-Netzwerk im Kanton Zürich unter dem Gesichtspunkt von Repräsentation und demokratischer Verankerung	41
<i>Stefan Holzapfel und Marco Jaggi</i>	
Legitimität und demokratische Potenziale grenzüberschreitender Governance Die Institutionen der Euregio Bodensee	56
<i>Markus Kratochwill und Martin Fröhlich</i>	
Governance-Netzwerke zur politischen Meinungsbildung Manifestation einer neuen politischen Kultur?	82
<i>Matthias Narr und Yann Stricker</i>	

Einleitung

Philippe Koch und Urs Scheuss

1 Gegenstand des Forschungsseminars

Die Frage, wie sich eine Gesellschaft legitim und erfolgreich regieren und steuern lässt, ist eine der Grundfragen der Politik. Im letzten Jahrzehnt sind in stetem Rhythmus Konzepte aufgetaucht, die neue Antworten auf diese Frage zu geben versprochen. Die Rede ist von ‚New Public Management‘, von ‚Privat Public Partnerships‘, von einem ‚schlanken‘ oder auch von einem ‚aktivierenden Staat‘. Die Hochkonjunktur neuer akademisch-politischer Konzepte zur Kunst des Regierens deutet dabei weniger auf einen Zuwachs an Wissen als vielmehr auf eine neue Dringlichkeit hin, die der Beantwortung der Frage zugeschrieben wird. Während nach dem 2. Weltkrieg der National- als Wohlfahrtsstaat immer stärker und tiefer in die gesellschaftliche Sphäre eingriff, scheint spätestens seit den 1990er Jahren die Bedeutung des Staates und der Politik abzunehmen. Der politischen Steuerungsfähigkeit im Nationalstaat wird in Anbetracht der globalisierten Waren-, Dienstleistungs- und vor allem Finanzströme gemeinhin ein schlechtes Zeugnis ausgestellt. Die Machtverhältnisse zwischen Ökonomie und Politik haben sich, schenkt man den gegenwärtigen Zeitdiagnosen Glauben, in den letzten Jahrzehnten umgekehrt. Es stellt sich also die Frage „was Regieren überhaupt sei: ob Politiker noch den Hauptteil daran haben.“¹

Die Problematisierung der politischen Steuerung blieb nicht ohne Folgen. Staatliches Handeln orientiert sich heute immer weniger am klassisch bürokratischen Modell mit klaren hierarchischen Strukturen und eindeutig zugeteilten Kompetenzen. Vielmehr versuchen staatliche, private und halb-private Akteure in losen Netzwerken und oftmals in informellem Rahmen gemeinsam politische Entscheidungen vorzubereiten oder zu treffen. In der Europa- und Regionalismusforschung wird zudem aufgezeigt, dass sich politische Steuerung immer weniger an historisch gewachsenen, politischen Grenzen orientiert. Der Nationalstaat verliert gegenüber anderen politischen Ebenen an Bedeutung oder allgemeiner formuliert: die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen verändert sich und führt zu neuen Machtkonfigurationen zwischen lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Sphären und ihren Akteuren. Staatliches Handeln, so die generelle These, hat sich also in den letzten zehn bis zwanzig Jahren weg vom klassischen ‚Government‘ hin zu einer neuen Form von ‚Governance‘ bewegt (Rhodes 1997; Brenner 2003; Holzinger et al. 2003; Hooghe und Marks 2003; Kooiman 2003).

In einer ersten Phase dominierte in der Literatur zu Governance eine outcome-orientierte Perspektive. In den Forschungsarbeiten wurde der Einfluss untersucht, den der Übergang

¹ Roger de Weck in der Zeit, 15.6.2000: 13.

‚from ‚government to governance‘ auf die Qualität des Resultats politischer Steuerung hat (Sørensen 2005). Diese Perspektive wurde in den letzten Jahren immer mehr durch eine Sicht ergänzt, die sich dem demokratischen Gehalt des eigentlichen politischen Prozesses zuwendete. Aus unterschiedlichen Richtungen wird vermehrt die Frage nach der Legitimität und demokratischen Verankerung von Governance ins Zentrum gerückt. Oder wie es Torfing formuliert hat: „What are the democratic problems and potentials inherent in governance networks?“ (Torfing 2005: 311)

Diese Frage von Torfing hat das Forschungsseminar, das im Sommersemester 2006 und Wintersemester 2006/07 an der Universität Zürich durchgeführt wurde, aufgenommen und sie theoretisch und empirisch beleuchtet. In der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Formen von Governance in der Schweiz haben die Studierenden in vierzehn Arbeiten ebenso viele Antworten gefunden. Im Rahmen eines NCCR working papers haben wir in gekürzter Form die inhaltlich und methodisch besten Arbeiten zusammengestellt.

Im nächsten Abschnitt wird der gemeinsame theoretische Rahmen der Arbeiten umschrieben. Sodann werden die vier Arbeiten vorgestellt und entlang der Schlüsseldimensionen Repräsentation, Inklusion und Interaktion eingeordnet. Im letzten Abschnitt werden die wichtigsten Schlüsse aus dem Vergleich der Ergebnisse der Forschungsarbeiten gezogen.

2 Theoretische Einbettung der Arbeiten

Die nachfolgenden Fallstudien wenden sich ausgehend von Torfings Frage allesamt der Beziehung zwischen Governance und Demokratie sowie ihren Herausforderungen und Potentialen zu. Die beiden Begriffe ‚Governance‘ und ‚Demokratie‘ werden in der Politikwissenschaft nicht nur sehr häufig, sondern auch sehr unterschiedlich verwendet (Saward 2001; Benz 2004). In diesem Kapitel werden wir die beiden Konzepte zueinander in Beziehung setzen und so den theoretischen Rahmen formulieren, in dem sich die Forschungsarbeiten bewegen.

Ausgehend von der dominierenden ‚from government to governance‘ These (Stoker 2000; Hooghe und Marks 2003) können die wichtigsten Dimensionen des Konzepts ‚Governance‘ abgeleitet werden. Dabei wird vom Begriff Government ausgegangen. Dieser steht für die klassische Vorstellung staatlichen Handelns, das sich an der Beschreibung der bürokratischen Herrschaft von Max Weber orientiert (Weber 1972). Savitch und Vogel (2000) bringen die Unterscheidung zwischen Government und Governance folgendermassen auf den Punkt:

„In sum, whereas government is vertical and firmly institutionalized, governance is horizontal and flexible. Whereas government is formal and directed from above, governance is informal and self-regulating.“ (Savitch und Vogel 2000: 161-162)

In der Government-Perspektive wird davon ausgegangen, dass im Zentrum der politischen Steuerung und Integration einer Gesellschaft oder eines ihrer Teilbereiche der Nationalstaat, seine formal zugewiesenen Akteure und kodifizierte Regeln stehen. Die Interaktion zwischen den jeweiligen staatlich eingebetteten Organisationen und Akteuren ist rechtlich abschliessend geregelt und hierarchisch. Die Trennung zwischen staatlichen und privaten Akteuren einerseits und zwischen unterschiedlichen territorialen Ebenen andererseits ist im gesamten politischen Prozess gegeben und vorhersehbar. Demgegenüber werden bei Governance private und halb-private Akteure in den Entscheidungs- und Implementationsprozess einbezogen, wobei die Grenzen zwischen der privaten und staatlichen Sphäre sich nicht nur verschieben sondern auch verwischen. Die Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren werden nicht mehr durch eine zentrale und souveräne Instanz gelenkt und wenn nötig hierarchisch gesteuert. Vielmehr müssen sich die Beteiligten mit vertrauensbildender Kommunikation und Verhandlungen über die Ziele, Mittel und Regeln verständigen. Governance verändert also primär zwei Grenzen: Die Grenze zwischen politischen Territorien und die Grenze zwischen der staatlichen und der privaten Sphäre (Blatter 2007a). Diese Grenzverwischungen und -verschiebungen tangieren, wie zu zeigen ist, wesentliche Grundlagen der demokratischen Verankerung politischer Herrschaft im Nationalstaat und fordern bestehende Praktiken legitimer Entscheidungsfindung heraus (Sørensen 2005; Benz und Papadopoulos 2006; Kübler und Schwab 2007). Jedoch ist es unklar, ob eine Entwicklung weg von Government hin zu Governance mehr Probleme oder aber neue Möglichkeiten für die Demokratie mit sich bringt.

Governance bedeutet, dass neben staatlichen auch vermehrt nicht-staatliche Akteure an politischen Entscheidungen beteiligt sind. Gleichzeitig richten sich die politischen Entscheidungen im Governancemodus nicht mehr ausschliesslich an ein rechtlich und territorial eindeutig bestimmbares Volk. Das Band der wahlzentrierten *Repräsentation* wird also von beiden Seiten her gelockert. Aus der Perspektive von Government ist Repräsentation eine eindeutige und (vergleichsweise) einfache Angelegenheit: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können durch die Wahl, bei der grundsätzlich das Prinzip ‚one person one vote‘ gilt, ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten bestimmen. Diese Art der Koppelung der beiden Kollektive verliert unter der Bedingung von Governance an Bedeutung (Blatter 2007a). Es spielen (halb-)private Organisationen eine zunehmend wichtige Rolle, wobei oftmals unklar ist, von wem und wie sie als Repräsentanten ge- oder ausgewählt werden. Die Eindeutigkeit der Repräsentation wird aber auch auf der Seite des Volkes untergraben. Politikfeldspezifische Steuerungsorgane oder interregionale Organisationen basieren auf funktional definierten Kollektiven, die mit dem Volk eines Nationalstaates kaum mehr etwas Gemein haben. Insofern ermöglichen neue Formen der politischen Steuerung neue Repräsentationsmöglichkeiten, die über die historisch gewachsenen Kollektive hinausgehen (Sørensen 2005). Vor allem Arbeiten zur

europäischen Integration haben jedoch gezeigt, dass der Repräsentation in Governance-Arenen oftmals die formale und symbolische Klarheit fehlt. Das Band zwischen Repräsentanten und Repräsentierten ist also sowohl auf der rechtlichen als auch identitätsbezogenen Ebene sehr locker (Papadopoulos 2004; Olsson 2005). So bleibt unklar, ob die Repräsentierten sich wirklich als repräsentiert erachten und welche Möglichkeiten sie haben, um die Auswahl der ‚Repräsentanten‘ zu bestimmen oder zu beeinflussen. Sind nämlich nicht mehr Wahlen das wichtigste Kommunikationsmedium zwischen Regierenden und Regierten, wird ein zentrales Instrument der politischen *Inklusion* in Frage gestellt. Innerhalb fragmentierter Entscheidungsarenen, wie sie im Modus von Governance auftreten, werden unterschiedlich organisierte Interessen und Bevölkerungsgruppen einbezogen (Kübler und Schwab 2007). Insofern bietet Governance durchaus neue Inklusionsmöglichkeiten. Jedoch sind die Partizipationsmöglichkeiten der Akteure selten gleichmässig über alle gesellschaftlichen Gruppierungen verteilt. Denn es sind nie alle kollektiven Interessen gleich organisations- und verhandlungsfähig (Blatter 2007a). Vielmehr besteht die Gefahr, dass sich ressourcenreiche Organisationen prioritären Zugang zum Entscheidungsprozess verschaffen und so die Politik nach ihren Gunsten ausrichten können (Papadopoulos 2004). Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, dass die *Interaktion* in Governance-Arenen für die Öffentlichkeit kaum einsehbar ist. Der Akt der Entscheidung ist für diejenigen, die ausserhalb der Arena bleiben, wenig transparent und kann daher nicht der ausschlaggebenden Akteursgruppe zugeordnet werden. Während im Parlament vor den Augen der Öffentlichkeit entschieden und daher jeder oder jedem Stimmberechtigten die Möglichkeit eröffnet wird, ‚seine‘ Repräsentantinnen oder Repräsentanten zu überprüfen, kann eine solche Zurechenbarkeit und Transparenz im Governancemodus kaum erfolgen (Rhodes 1997). Jedoch ergeben sich unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit und innerhalb von horizontal ausgerichteten Governance-Arenen neue Möglichkeiten der Interaktion. Theoretische und empirische Arbeiten haben aufgezeigt, dass Deliberation und intersubjektiv nachvollziehbare Begründungsketten in diesen Arenen wichtiger sind, als interessengeleitete Verhandlungen (Sørensen 2005; Kübler und Schwab 2007). Die Grenzverschiebungen und –verwischungen, durch die Governance gekennzeichnet ist, wirken sich also vor allem auf drei Dimensionen der demokratischen Legitimitätsbeschaffung aus:

- Repräsentation
- Inklusion
- Interaktion

Die vier im Folgenden vorgestellten Seminararbeiten befassen sich primär mit je einer dieser Dimensionen. Anhand von Fallstudien wird untersucht, ob Governance neue Potentiale zur demokratischen Verankerung eröffnet oder aber verstärkt zu Problemen für die demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen führt.

3 Die Forschungsarbeiten im Überblick

Martin Baumann und *Fritz Jordi* gehen in ihrer Arbeit der Frage nach, ob der Einbezug privater Leistungserbringer im Asylwesen eine Zunahme der Willkür zur Folge hat. Die beiden Autoren ordnen ihren Beitrag dem Themenfeld von Governance und Accountability zu und bearbeiten so einen zentralen Aspekt des Forschungsseminars. In der Literatur zu Governance und Demokratie wird darauf hingewiesen, dass durch den Wandel von Government zu Governance sowohl die Zurechenbarkeit von politischem Handeln als auch die Verantwortung für politisches Handeln (Accountability) unklar werden. Die Interaktionen zwischen politischen Akteuren einerseits und privaten Leistungserbringern und Leistungsempfängern andererseits werden, so die Annahme, undurchsichtig und gefährden rechtsstaatliche Prinzipien. Baumann und Jordi zeigen in ihrer Fallstudie jedoch, dass der Unterschied zwischen Government und Governance so gross nicht ist.

Die vergleichende Fallstudie entspricht einem quasi-experimentellen Design. Die beiden Fälle - es handelt sich beide Male um Leistungserbringer in der Unterbringung von Asylsuchenden - unterscheiden sich in einer für den Vergleich wesentlichen Dimension nämlich der Rechtsform: der Eine ist eine öffentliche Anstalt und der Andere ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen. Davon abgesehen sind beide im selben Kanton aktiv und bewegen sich somit in den gleichen politisch-institutionellen, konjunkturellen und kulturellen Rahmenbedingungen. Um ihre Forschungsfrage beantworten zu können, haben die Autoren mit den Leistungsanbietern, dem Kanton und NGOs, Interviews geführt und relevante Dokumente analysiert.

Baumann und Jordi konkretisieren in einem ersten, theoretischen Teil das Konzept der Willkür und betten es in das Spannungsfeld von Governance und Demokratie ein. Zwei demokratische Prinzipien sehen sie im Asylwesen besonders als gefährdet: Öffentlichkeit/Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit. Der Einbezug privater Akteure führt zur Verlagerung der Entscheidungsarenen. Politisches Handeln findet vermehrt in kaum einsehbaren Arenen statt und es ist für die Öffentlichkeit schwierig die Verantwortlichkeiten festzustellen. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit kommt unter Druck, weil viele Verfahren, in die private Akteure einbezogen werden, nicht kodifiziert sind. Bezugnehmend auf Schedler (1999) verknüpfen Baumann und Jordi die beiden Prinzipien mit zwei zentralen Dimensionen von Accountability: Answerability und Enforcement. Answerability meint die Informationspflicht der beteiligten Akteure, um gegenüber den Leistungsempfängern die Normen und Entscheidungsgrundlagen offenzulegen. Enforcement steht für die Möglichkeit der Leistungsempfänger, bei einem Verstoss gegen die Normen und Entscheidungsgrundlagen Sanktionen gegen die Leistungserbringer einzufordern und durchzusetzen. Anhand eines detaillierten Kriterienkatalogs untersuchen die beiden Autoren, ob und wie die beiden Dimensionen von Accountability durch die beiden Leistungserbringer erfüllt werden.

Das Resultat ihrer Untersuchung zeigt, dass sich der öffentlich-rechtliche und der privatrechtliche Leistungserbringer in dieser Hinsicht kaum unterscheiden. Beide Organisationen erfüllen das Prinzip Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit gleichermassen. Sie stellen den Asylsuchenden verschiedene Informationsmöglichkeiten zur Verfügung. Zudem arbeiten beide Organisationen eng mit NGOs zusammen, so dass auch die Zugänglichkeit zu Informationen von aussen als gegeben betrachtet werden kann. Beim Prinzip der Rechtsstaatlichkeit hingegen fällt die Beurteilung ambivalenter aus. Es bestehen für beide Organisationen interne und externe Normen der Zusammenarbeit zwischen den Asylsuchenden und den Betreuenden. Jedoch bleibt es oftmals unklar, worauf sich die Normen beziehen: Kantonale Richtlinien? Bundesstaatliche Weisung? Interne Standards? Diese Unklarheit besteht bei beiden Leistungserbringern und ist, so die Autoren, wohl dem föderalistischen System der Schweiz geschuldet. Sie stellen weiter fest, dass es kaum Möglichkeiten gibt (oder wenn es sie gibt, dass sie kaum genutzt werden), einen Übergriff rechtsstaatlich zu sanktionieren. Auch dieser Mangel trifft auf beide Organisationen zu.

Die Fallstudie von Baumann und Jordi vermag aufzuzeigen, dass eine Verschiebung von Government zu Governance nicht zwingend zu einem Verlust an Accountability führt. Die Interaktionsformen unterscheiden sich bei den untersuchten Leistungserbringern kaum. Entscheidender für die demokratische Einbettung der Interaktion ist vielmehr der rechtliche Kontext in dem der Wandel vollzogen wird und der beide Akteure gleichermassen beeinflusst.

Stefan Holzapfel und *Marco Jaggi* analysieren in ihrem Beitrag im Anschluss an Sørensen (2005), ob und wie ein spezifisches Governance-Netzwerk im Bildungswesen demokratisch verankert ist. Dabei konzentrieren sie sich vor allem auf die Dimension der Repräsentation. Während Government typischerweise in Arenen mit gewählten Akteuren stattfindet, zeichnen sich Governance-Netzwerke durch sehr unterschiedliche meist nicht gewählte Akteure aus. Die Arbeit der beiden Autoren geht von diesem Umstand aus der Frage nach, inwiefern Akteure in einem Governance-Netzwerk noch als Repräsentanten oder Vertreter eines Kollektivs verstanden werden können. Sie kommen dabei zum Schluss, dass das von ihnen untersuchte Governance-Netzwerk durchaus als demokratisch verankert und legitim betrachtet werden kann, auch wenn die Anzahl gewählter Akteure gering ist.

Die Einzelfallstudie von Holzapfel und Jaggi untersucht das Netzwerk 'Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HKS)' im Kanton Zürich. Das Netzwerk bietet in Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen und Akteuren Bildungsmöglichkeiten für Kinder von Einwanderern an. Die Untersuchung stützt sich auf Interviews mit Akteuren des Netzwerks, auf nicht-teilnehmende Beobachtung von Sitzungen innerhalb des Netzwerks sowie eine Dokumentenanalyse.

Die beiden Autoren problematisieren in einem ersten Schritt das gegenwärtige Verständnis von Repräsentation. Sie identifizieren ein enges und weites Verständnis von Repräsentation, wobei das enge die theoretische Diskussion gegenwärtig dominiert. Im engen Verständnis von Repräsentation erfolgt die Rückkopplung und Legitimierung der Repräsentanten einerseits durch deren Wahl und andererseits durch die legislativen Kompetenzen der Gewählten. Das weite Verständnis von Repräsentation geht von der empirischen Einsicht aus, dass sich politische Entscheidungsprozesse nicht auf diese beiden ‚grossen‘ Momente reduzieren lassen. Vielmehr sind unterschiedliche Akteure, Interessen und Argumente in stetem Austausch miteinander, bevor eine Entscheidung getroffen werden kann, wobei die Akteure, Interessen und Argumente nie nur für sich allein, sondern für eine manifeste oder diffuse Vorstellung eines Kollektivs stehen – also ebenfalls als Repräsentanten auftreten. Die beiden Autoren plädieren in der Folge für ein weites Verständnis von Repräsentation. Anhand der Arbeiten von Sørensen und Torfing arbeiten sie sodann demokratische Ankerpunkte heraus, die einem Governance-Netzwerk zugrunde liegen müssen, damit es als legitim gelten kann. Nur wenn diese Ankerpunkte existieren, kann Repräsentation in einem weiten Verständnis auch als demokratisch legitimierte Repräsentation betrachtet werden.

Im empirischen Teil beschreiben die Autoren, wie das von ihnen untersuchte Netzwerk demokratisch verankert ist. Sie können dabei aufzeigen, wie die geringe Anzahl von gewählten Politikern durch andere Vertreter ‚kompensiert‘ werden kann. Denn bei den nicht gewählten Repräsentanten existieren Kommunikationskanäle, so dass die Repräsentierten trotzdem auf ihre meist informell bestimmten Vertreter Einfluss ausüben können. Für Holzapfel und Jaggi ist denn der Mangel an gewählten Politikern nicht unbedingt mit einem Legitimitätsproblem verbunden. Vielmehr zeigt sich, dass die fehlende Anbindung an die parlamentarische und exekutive Arena mittels gewählter Politiker vor allem die Handlungsfähigkeit des Netzwerks beeinträchtigt. So kommen die Autoren zu einem Ergebnis, das dem Mainstream der Governance-Forschung widerspricht: Das betrachtete Governance-Netzwerk ist zwar demokratisch legitim, aber nicht genügend handlungsfähig.

Markus Kratochwill und *Martin Fröhlich* untersuchen in ihrem Beitrag die grenzüberschreitenden Kooperationsformen in der Bodenseeregion. Diese sind interessante Fälle im Hinblick auf die in der Governance-Literatur häufig angesprochene Deterritorialisierung der Staatenwelt und der zunehmenden Inkongruenz zwischen übernommenen institutionellen Strukturen und neuen Bezugsräumen politischer Probleme. Anhand von Dokumentenanalysen und Experteninterviews gehen die Autoren der Frage nach, wie die Aktivitäten und Entscheidungsprozesse der Institutionen der Euregio Bodensee demokratisch legitimiert sind und wo Möglichkeiten für Verbesserungen vorhanden sind.

Diese Frage beantworten sie in zwei Schritten. Zuerst evaluieren sie die Kooperationsformen „Internationale Bodenseekonferenz“ (IBK) und „Bodenseerat“ in Bezug auf demokratiethoretische Kriterien. Danach erörtern sie die demokratischen Potentiale anhand

von zwei wesentlichen Merkmalen demokratischer Ordnung, nämlich der Differenzierung von Regierenden und Regierten einerseits und den normativen Standards des politischen Prozesses andererseits. Während ersteres auf die Strukturen und Prozesse der Repräsentation verweist, stützt sich letzteres auf das deliberative Modell der Demokratie. Zur Operationalisierung der Repräsentation wird die Legitimationskettentheorie von Böckenförde (1991) herangezogen. Die normativen Standards des politischen Prozesses lehnen sich an die deliberativen Kommunikationsbedingungen, die eine nicht-hierarchische, gemeinwohlorientierte Konsenssuche ermöglichen.

Für die Evaluation werden aufgrund demokratiethoretischer Überlegungen Bewertungskriterien entlang der Dimensionen Input-, Throughput- und Output-Legitimation entwickelt. Das Ergebnis zeigt für beide Institutionen eine überraschend gute demokratische Legitimation. In Bezug auf die Repräsentation wird hervorgehoben, dass der IBK gewählte Regierungschefs der Anrainerländer und -kantone vorstehen und dass der Bodenseerat nebst dem, dass er ausdrücklich die behördlichen Zuständigkeiten achtet, Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Politik zu seinen Mitgliedern zählt. Die Sitze dieser Bereichsvertreter werden mittels eines gebietsbezogenen Schlüssels verteilt. Hinsichtlich der Deliberation stehen beiden Institutionen Kommissionen als „Zonen der Deliberation“ (Zürn 1998) zur Verfügung. Daneben betreiben sie Öffentlichkeitsarbeit und versuchen, die Öffentlichkeit zur aktiven Mitgestaltung einzubeziehen. Die IBK verfügt dabei allerdings über die grösseren finanziellen Möglichkeiten als der Bodenseerat. Generell sind die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse kooperativ und konsensorientiert.

Demokratische Potentiale der beiden Institutionen der Bodenseeregion sehen die Autoren vor allem in der gegenseitigen Stärkung von Repräsentation und Deliberation. Auf der einen Seite fördern deliberative Räume den kommunikativen Austausch zwischen den Repräsentanten und der Bevölkerung. Auf der anderen Seite eröffnen sie Möglichkeiten zur direkten Partizipation. Der Ausbau der deliberativen Elemente könnte daher die Qualität der Demokratie wesentlich verbessern. Ausserdem könnten sie mittelfristig der Bildung einer gemeinsamen Identität dienen. Diese würde sich positiv auf die Effizienz und die Wirksamkeit – also die Output-Legitimität – der Zusammenarbeit auswirken.

Als weitere Potentiale nennen die Autoren die Verbesserung der Aufsichtsfunktion der Legislativorgane der beteiligten Mitgliedsländer und -kantone sowie langfristig die Weiterentwicklung des Bodenseerats zu einem echten Legislativorgan, welches von der Bevölkerung der Mitgliedsländer und -kantone gewählt wird. Schliesslich verweisen sie auch auf die Einführung direktdemokratischer Elemente.

Das Beispiel zeigt schön die positiven Wechselwirkungen zwischen Repräsentation, Inklusion und Interaktion: Zwar ist das Band zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sehr locker und der Kreis jener, welche die Repräsentanten delegiert, deckt sich nicht mit dem Kreis jener, die von den Entscheidungen betroffen sind. Das Defizit kann aber durch von Repräsentanten geschaffene deliberative Räume verringert werden. Solche

deliberativen Räume haben ausserdem das Potential, die breite Partizipation und damit die Inklusion zu verbessern.

Um Governance-Netzwerke zur politischen Meinungsbildung geht es im Beitrag von *Matthias Narr* und *Yann Stricker*. Unter solchen Netzwerken verstehen die beiden Autoren eine Form der politischen Partizipation, bei der mit neuen Medien und unkonventionellen Aktionen ein Beitrag an die Meinungsbildung geleistet wird und die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen gefördert werden soll. Für ihre Untersuchung stützen sie sich auf Informationen, die sie anhand von Dokumentenanalyse und Interviews mit involvierten Akteuren gewonnen haben. Im Zentrum steht die Frage nach der tatsächlichen Neuartigkeit der politischen Meinungsbildung. Es wird vermutet, dass zwischen dem Wandel der politischen Meinungsbildung und dem Wandel der Strukturen und Prozesse der politischen Steuerung – dem 'shift from government to governance' – eine Affinität vorliegt.

Theoretisch wird auf zwei Ansätze zurückgegriffen. Diese ergeben sich zwar nicht direkt aus der gängigen Literatur zur Governance-Forschung. Vielmehr verweisen sie auf einen generellen politischen Wertewandel und versuchen, Anknüpfungspunkte aufzuzeigen.

Im ersten Ansatz gehen die beiden Autoren vom Konzept der New Political Culture (NPC) aus. Ergänzend zum Wandel von materialistischen zu postmaterialistischen Werten stellt dieser Ansatz die abnehmende Erklärungskraft von Klientelismus und Schichtzugehörigkeit für das Wahlverhalten zur Diskussion. Klassische politische Cleavages verlieren an Bedeutung. Konflikte entstehen dafür vermehrt entlang einzelner Sachfragen. Organisationsstrukturell betrachtet dominieren horizontale Modelle anstelle von eher hierarchischen. Diese Orientierung an effektiver Problemlösung und horizontalen kooperativen Strukturen sind auch wichtige Bestandteile der Governance-Analyse (Hooghe and Marks 2003). Die Ursache für die Veränderung der politischen Kultur wird in einem intergenerationellen Wandel vermutet.

Der zweite Ansatz geht von einer Doxa der Demokratie aus. Mittels der Doxa werden Wahrnehmungen sinnhaft geordnet. Es ist somit eine Ansammlung von praktischen Hypothesen, die sich die Individuen in der Erfahrung sozialer Interaktionen aneignen. Umgekehrt bildet die Doxa eine wichtige Grundlage für die Strukturierung der Gesellschaft. Angewandt auf die Demokratie erlaubt dieser Ansatz das Aufdecken einer empirischen Demokratietheorie, in der die subjektive Wahrnehmung demokratischer Prozesse und Strukturen zum Gegenstand der Analyse wird. Folglich ist danach zu fragen, ob die neuen Formen politischer Meinungsbildung auf eine neue „Selbstverständlichkeit“ der Demokratie zurückgeführt werden können. Zur analytischen Beschreibung dieser Neuartigkeit, so die Autoren, können die Elemente der NPC herangezogen werden.

Anhand dreier Beispiele von Governance-Netzwerken zur politischen Meinungsbildung wird sodann untersucht, inwiefern ein gewandeltes Verständnis von Demokratie zur Erklärung

dieser neuen Formen der politischen Meinungsbildung herangezogen werden kann. Es sind dies die Organisationen votez, Young4FUN und Vernunft Schweiz. Alle drei weisen Merkmale von Governance-Netzwerken gemäss Torfing (2005) auf.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Orientierung an Sachpolitik und die Bevorzugung flacher Organisationsstrukturen bei allen drei Gruppierungen zu finden sind. Letzteres erweist sich in erster Linie allerdings als pragmatische Entscheidung, weil es schwieriger ist, hierarchische Formen zu etablieren. Eine grundlegende Skepsis gegenüber Hierarchien scheint daher nicht ausschlaggebend zu sein. Gemessen an den Merkmalen der NPC fällt auf, dass alle befragten Akteure durchaus traditionelle Orientierungsmuster zeigen, die dem klassischen Links/Rechts-Schema zugeordnet werden können. Dennoch betonen vor allem die Interviewpartner von votez und Vernunft Schweiz, dass sie sich keiner etablierten politischen Gruppierung, namentlich Parteien, anschliessen möchten. Die Autoren folgern daraus, dass zwar die Werthaltungen nicht grundsätzlich neu sind, „diese aber auf eine neue Art und Weise verpackt werden“. Interessant ist auch die Beobachtung, dass sich die Gruppierungen von klassischen Strukturen der politischen Meinungsbildung abgrenzen. Der Zweck ihres Engagements sind dann aber die herkömmlichen Instrumente der politischen Mitsprache, nämlich Wahlen und Abstimmungen auf nationaler und kantonaler Ebene.

Zweifellos versuchen alle drei Organisationen durch ihre neue Form der politischen Meinungsbildung die Demokratie zu beleben. Allerdings zeigt sich, dass die Tätigkeit in diesen Governance-Netzwerken trotz ihrer Struktur und ihrem Anspruch her an traditionellen Prozessen und Strukturen von Government ausgerichtet ist. Zwar werden Repräsentation, Interaktion und vor allem Inklusion verbessert, allein sie zielen nicht auf neue Formen der politischen Steuerung bzw. sind ihnen gegenüber sogar blind.

4 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Fallstudien verweisen auf drei unterschiedliche Ebenen in der Auseinandersetzung mit Governance. Die erste Ebene betrifft Governance als eigenständiges Phänomen. Die zweite Ebene bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Governance und Government. Die dritte Ebene schliesslich verweist auf den eigentlichen Ausgangspunkt des Seminars, nämlich der Beziehung zwischen Governance und ihrer demokratischen Legitimität.

Wir können feststellen, dass Formen von Governance in der Schweiz auf unterschiedlichen territorialen Ebenen und in unterschiedlichen Politikbereichen auftritt. Politische Entscheidungen werden in unterschiedlichen Arenen mit unterschiedlichen Akteuren ausgehandelt, getroffen und implementiert. Das Parlament und die Regierung, also die gewählten Repräsentanten, sind nur eine Akteursgruppe neben anderen. Diese Resultate bestätigen somit die bestehenden Einschätzungen zum politischen System der Schweiz (u.a.

Kriesi 1980, Linder 2005). Es zeigt sich aber auch, dass Governance in unterschiedlichen Farben und Formen auftritt. In gewissen Politikfeldern werden Governance-Formen bei der Implementation gewählt. Bei anderen wiederum können während des gesamten Politikzyklus Aspekte von Governance identifiziert werden.

Damit kommen wir auf die zweite Ebene zu sprechen. Elemente von Governance treten immer gemeinsam oder in expliziter Abgrenzung zu gouvernementalen Arenen und Akteuren auf. Die Frage ist also weniger Government oder Governance als vielmehr wie sich Governance und Government berühren, ergänzen oder auch widersprechen. Solche Übergänge und Überlappungen wurden in den Fallstudien aufgezeigt und sollten mehr Aufmerksamkeit verdienen (siehe hierzu: Héritier und Lehmkuhl 2008). Doch hierfür muss die dichotome Vorstellung von Government und Governance überwunden und feinere Typologien und Raster gefunden werden.

Die Notwendigkeit einer differenzierteren Perspektive wird endlich auf der dritten Ebene offensichtlich. Mit Blick auf die Frage der demokratischen Legitimierung von Governance scheint es entscheidend zu sein, wo, wann und in welcher Gestalt Governance auftritt. Die fundamentalen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen sind bezüglich demokratischer Verankerung allemal entscheidender als der Einbezug privater Akteure am Ende des politischen Prozesses. Dies konnte die Fallstudie von Baumann und Jordi sehr deutlich aufzeigen. Die Anbindung an gewählte Instanzen ist, wie die Studie von Holzapfel und Jaggi gezeigt haben, nicht nur im Hinblick auf input-orientierte Dimensionen wichtig. Gewählte Politiker verleihen den Entscheidungsarenen nicht nur zusätzliche Legitimität, sondern auch ein grösseres politisches Gewicht. In den Arbeiten von Kratochwill und Fröhlich sowie von Stricker und Narr wird deutlich, dass unterschiedliche Strukturen parallel auftauchen und genutzt und so möglich demokratische Defizite behoben werden können.

Die hier vorgelegten Fallstudien verweisen darauf, dass es für die ‚beste‘ politische Steuerung und Integration einer Gesellschaft keinen Königsweg gibt. Die stets neu auftretenden Konzepte und Programme suggerieren eine Uniformität und Klarheit, die es in der ‚wahren‘ politischen Welt nicht gibt. Vielmehr verlaufen viele Prozesse innerhalb ‚des‘ politischen Prozesses parallel zueinander ab. Daher sollte sich die Forschung zu Governance und Demokratie vermehrt den zeitlichen und räumlichen Berührungspunkten und Kanälen zwischen den Arenen und Akteuren im politischen Zyklus zuwenden.

5 Literaturverzeichnis

- BENZ, Arthur (2004): "Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?", in: ders. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft: 11-29.
- BENZ, Arthur/ PAPADOPOULOS, Yannis (Hrsg.) (2006): *Governance and democracy: Comparing national, European and international experiences*. London: Routledge.

- BLATTER, Joachim (2007a): "Demokratie und Legitimation", in: BENZ, Arthur et al. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft: 271-284.
- BLATTER, Joachim (2007b): *Governance - theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850 - 2000)*. Baden-Baden: Nomos.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BRENNER, Neil (2003): "Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe", *European urban and regional studies* 10(4): 297-324.
- HÉRITIER, Adrienne/LEHMKUHL, Dirk (2008): "Introduction. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance", *Journal of Public Policy* 28(1): 1-17.
- HOLZINGER, Katharina et al. (Hrsg.) (2003): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Opladen: Leske und Budrich.
- HOOGE, Liesbet/MARKS, Gary (2003): "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review* 97(2): 233-243.
- KOOIMAN, Jan (2003): *Governing as governance*. London: Sage.
- KRIESI, Hanspeter (1980): *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- KÜBLER, Daniel/SCHWAB, Brigitte (2007): "New regionalism in five Swiss metropolitan areas. An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability", *European Journal of Political Research* 46(4): 473-502.
- LINDER, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern: P.Aul Haupt Verlag.
- OLSSON, Jan (2005): "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research", *Journal of European Public Policy* 10(2): 283-300.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2004): "Governance und Demokratie", in: BENZ, Arthur (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft: 215-237.
- RHODES, Rod A.W. (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- SAVITCH, H./VOGEL Ronald K. (2000): "Paths to new regionalism", *State and local government review* 32(3): 158-168.
- SAWARD, Michael (2001): "Reconstructing Democracy: Current Thinking and New Directions", *Government and Opposition* 36(4): 559-582.
- SCHEDLER, Andreas (1999): „Conceptualizing Accountability“, in: SCHEDLER, Andreas, Larry DIAMOND and Marc F. PLATTNER (Eds.): *The Self-Restraining State, Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers: 13-28.
- SØRENSEN, Eva (2005): "The Democratic Problems and Potentials of Network Governance", *European Political Science* 4(3): 348-357.
- STOKER, Gerry (2000): "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", in: PIERRE, Jon (Hrsg.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press: 91-109.
- TORFING, Jacob (2005): "Governance Network Theory: Towards a Second Generation", *European Political Science* 4(3): 305-315.
- WEBER, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- ZÜRN, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a. M.: Edition Zweite Moderne.

Mehr Governance = mehr Willkür?

Öffentlich- und privatrechtlich organisierte Leistungsanbieter im Asylbereich am Beispiel eines schweizerischen Kantons²

Martin Baumann und Fritz Jordi

1 Einleitung

In den grenznahen Empfangszentren des Bundes werden Asylsuchende registriert und ein erstes Mal befragt. Der Bund verteilt die Asylsuchenden dann auf die einzelnen Kantone. Dabei ist die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden im von uns untersuchten Kanton zunächst durch das kantonale Sozialamt gewährleistet. In dessen Auftrag organisieren und führen seit einigen Jahren zwei Leistungsanbieter die kantonalen Durchgangszentren als Aufenthaltsorte für Asylsuchende. Es sind dies eine öffentlichrechtliche Anstalt einer grossen Stadt im Kanton, sowie eine privatrechtliche Unternehmung. Die gleichwertige Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit beiden Leistungsanbietern bildet eine neuere Form des Politikvollzugs und markiert auch ein neues Kapitel in der Geschichte der Asylpolitik. Der Staat mit Regierung und Verwaltung steuert nicht mehr alleine einen bestimmten Politikbereich. Vielmehr tut er dies innerhalb netzwerkartiger Strukturen in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren. Im Asylbereich des von uns näher betrachteten Kantons liegen also Formen von Governance vor.

In der politikwissenschaftlichen Literatur finden derartige Governance-Strukturen ambivalenten Widerhall. Befürworter von Governance beurteilen diese neuere Entwicklung optimistisch, weil der Einbezug privater Akteure effiziente und ausgewogene Lösungen fördert. Kritiker hingegen monieren, dass durch Formen von Governance demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien eingeschränkt oder gefährdet werden.

Die Existenz einer Governance-Struktur und die identischen Leistungsvereinbarungen des Kantons mit den beiden Organisationen macht die Asylpolitik dieses Kantons zum idealen Untersuchungsfeld zur Beleuchtung der Auswirkungen von Governance auf Demokratie. Hinzu kommen die dynamischen Verhältnisse in diesem Politikbereich. Durch regionale Krisensituationen ausgelöste plötzliche Flüchtlingsströme zwingen alle Akteure zu einer raschen Adaption ihrer Handlungen an die neuen Verhältnisse.

In einer qualitativen Vergleichsstudie³ mit zwei Fällen untersuchten wir, wie sich die demokratischen Kontrollmechanismen in staatlichen und privaten Asylheimen voneinander

² Auf Wunsch unserer Interviewpartner ist dieser Artikel in einer anonymisierten Form verfasst.

³ Die Interviews fanden in den Sommermonaten 2006 statt

unterscheiden. Insgesamt wurden sechs Interviews geführt: Wir befragten je einen Vertreter der beiden Leistungserbringer und des kantonalen Sozialamtes, ein ehemals leitendes Mitglied des kantonalen Branchenverbandes, sowie je ein leitender Angestellter von zwei NGOs, die im Bereich der Rechtsberatung im Asylwesen tätig sind.

Nachdem die Problematiken im Spannungsfeld von Governance und Demokratie expliziert sind, soll der Begriff der Accountability thematisiert werden. Daraus wird eine Fragestellung entwickelt, welche anschliessend in vier Hypothesen konkretisiert wird. Den Hinweisen auf die Operationalisierung folgt die Präsentation der Auswertung unserer in qualitativen Interviews gewonnenen Daten. Der Schlussteil fasst unsere Ergebnisse zusammen und beantwortet die im Titel gestellte Frage: Führen Governance Strukturen, welche in den Augen vieler Theoretiker als effiziente Steuerungsform beurteilt werden, zu weniger Demokratie?

2 Das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Governance

Das Governance-Konzept wirft vor allem Fragen hinsichtlich der Demokratiequalität auf.

„Zum Teil wird einfach unterstellt, [...] dass die Beteiligung Privater in Politiknetzwerken bereits die demokratische Legitimation sichere. Manche Autoren nehmen auch an, dass im Fall von Governance die Effektivität der Problemlösungen den Legitimationsverlust kompensiere, der entsteht, weil politische Akteure in differenzierten institutionellen Arrangements sich der Kontrolle durch Parlamente und Wähler entziehen und weil elitäre Netzwerke Beteiligungschancen und Öffentlichkeit reduzieren“ (Benz 2004: 27).

Gemäss Saward (2003: 162-164) werden in der Literatur zur Demokratietheorie folgende vier Prinzipien wiederholt genannt: politische Gleichheit, Inklusivität, freie Meinungsäusserung und Transparenz. Diese vier Prinzipien bilden jedoch nicht a priori Garantie für eine stabile Demokratie. Für Benz (1998: 202) wird demokratische Legitimation dann erreicht,

„wenn allen betroffenen Bürgern gleiche Beteiligungsmöglichkeiten in Entscheidungsverfahren zustehen, die es ihnen erlauben, ihre Interessen authentisch einzubringen (Prinzip der Interessenvermittlung [...]). [Wenn] politische Entscheidungsprozesse sowie das Handeln von Repräsentanten für die Bürger transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar sind (Prinzip der Öffentlichkeit; Prinzip der Verantwortlichkeit) [und wenn] in Entscheidungsverfahren effektive Problemlösungen gefunden werden, die von den Bürgern als solche anerkannt werden (Prinzip der Effektivität).“

Somit haben wir folgenden Prinzipienkatalog: politische Gleichheit, Inklusivität über Partizipationsrechte, freie Meinungsäusserung und Interessenvermittlung, Öffentlichkeit, Verantwortlichkeit sowie Effektivität.

Ergänzend zu einer demokratischen Staatsform bietet der Rechtsstaat Schutz individueller Rechte, um die grösstmögliche Selbstbestimmung und die Wahrnehmung politischer Rechte

durch das Individuum zu gewährleisten. Elemente eines Rechtsstaates sind das Legalitätsprinzip, welches die staatlichen Organe an das Recht bindet, die Gewaltenteilung und die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, welche die Kontrolle der staatlichen Machtausübung und den qualifizierten Rechtsschutz des Bürgers garantieren soll (Haller und Kölz 2002: 127).

2.1 Negative Auswirkung von Governance auf Demokratie und Rechtsstaat

In Governance-Strukturen sind Defizite sowohl bei den verschiedenen demokratischen Prinzipien wie auch beim Rechtsstaat auszumachen:

Prinzip der Politischen Gleichheit: Regierungen und Verwaltungen kooperieren nur mit denjenigen Organisationen, welche ihrer Ansicht nach hinreichend einen Gesellschaftssektor repräsentieren und in ihren Augen ein Interessenmonopol besitzen, oder mit Akteuren, die über Ressourcen verfügen, wie Finanzmittel, Expertenwissen oder Organisationskapazitäten, die dem Staat fehlen (Papadopoulos 2004: 220ff). Sowohl das Interessensmonopol, wie auch die exklusive Verfügung über Ressourcen verletzt in normativer Hinsicht das Gleichheitsprinzip, weil es Netzwerkakteuren mehr Einfluss gewährt als anderen Bürgern (Sørensen 2005: 350).

Prinzip der Inklusivität: Deliberative Kommunikationsstrukturen, die Konsens fördern sollen, sind nur in einer kleinen Gruppe von Akteuren möglich, da mit steigender Anzahl die Kommunikation formalisiert werden muss. Dadurch steigt der Zeitaufwand für den ganzen Argumentationsprozess, dieser wird schwerfällig und die Unmittelbarkeit von Rede und Gegenrede geht verloren (Benz 1998: 206), wodurch sich das Ideal der Deliberation eigentlich auszeichnen würde. Kleine Gruppen verletzen aber das Prinzip der Inklusivität, da die Entscheidung über Teilnahme aufgrund des Besitzes von Ressourcen oder eines Interessensmonopols erfolgt, wenn diese dem Besitzer eine Vetomacht gegenüber dem Staat gewähren (Papadopoulos 2004: 220). Gleichzeitig steigt in kleinen Gruppen die Wahrscheinlichkeit, dass Einigungen auf Kosten Dritter gemacht werden. Dies beeinträchtigt sowohl das Prinzip der Inklusivität mittels Partizipation wie auch dasjenige der politischen Gleichheit (Benz 1998: 206).

Prinzip der Interessenvermittlung: Wenn also Governance dazu führt, dass politische Inhalte vermehrt in Netzwerken ausserhalb von demokratischen Institutionen diskutiert werden, dann tangiert dies das Prinzip der Interessenvermittlung, mit dem Bürger gleiche Beteiligungschancen haben ihre Interessen authentisch in das politische System einzubringen. Werden diese Policy-Netzwerke zu Policy-Gemeinschaften, welche sich in ihrer Werteberücksichtigung selektiv gegenüber äusseren Einflüssen und Lernprozessen verschliessen und sich durch diese Verschlossenheit von den Netzwerken unterscheiden, dann resultiert dies in einer mangelnden Berücksichtigung des gesellschaftlichen Pluralismus (Papadopoulos 2004: 228).

Prinzip der Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit: „Die Arenen der Governance sind oft von den Institutionen der repräsentativen Demokratie, insbesondere von der parlamentarischen Arena, abgekoppelt [...] und arbeiten in einer für die Öffentlichkeit wenig transparenten Weise“ (Papadopoulos 2004: 217). Benz (1998: 206) fügt an, dass Verhandlungen erst dann die produktive Eigendynamik deliberativer Kommunikation entfalten können, wenn sie nicht mehr den öffentlichen Darstellungszwängen unterliegen und deswegen hinter verschlossenen Türen stattfinden. Dies entzieht sie aber der Kontrolle der Öffentlichkeit und verschärft das Problem der Zurechnung von Verantwortlichkeit der Entscheidungen auf die Akteure. Bezüglich der Öffentlichkeit sind Privatisierung und Aufgabendelegation an unabhängige Institutionen problematisch (Van Kersbergen und Van Waarden 2004: 160).

Rechtsstaat: Vor allem in Bezug auf das Legalitätsprinzip weist Governance Defizite auf, weil die Institutionalisierung und die Kodifizierung von Verfahren oft unzureichend sind, welche willkürliche Machtausübung vermeiden sollen. Die Praxis von Governance wird häufig durch eine Entformalisierung des Rechts begleitet, da die Blockademacht gewisser Akteure die staatlichen Akteure zwingt, mit ihnen Normen auszuhandeln (Papadopoulos 2004: 224).

2.2 Verschärfung des Demokratiedefizits im Asylwesen durch Governance

Gemäss dem liberal-repräsentativen Demokratiemodell geschieht die Kontrolle des Staates primär über die Wahl der Repräsentanten (vgl. Gerhards 2002: 3). Dies setzt aber eine Kongruenz zwischen dem Kreis der Wahlberechtigten und dem Kreis von der Entscheidung Betroffenen voraus (vgl. auch Scharpf 1993: 167). Der Asylbereich ist aber gerade durch Inkongruenz gekennzeichnet, da Asylsuchende nicht wählen dürfen und über keine Partizipationsrechte verfügen, wodurch sich die Problematik der Kontrolle des Staates verschärft.

Mit der Unterzeichnung und Anerkennung der Menschenrechte müssen Demokratien jedem Menschen auf ihrem Territorium und nicht nur ihren Bürgern gewisse unantastbare Rechte gewähren. Mit deren Implementierung in die nationale Verfassung sind dem politischen System Beschränkungen gegeben, über deren Einhaltung primär die Gerichte zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu wachen haben. Diese Kontrolle durch die Justiz, so beobachten Virginie Guiraudon und Gallya Lahav (2000, 2006), hat zu einem Verhalten seitens der Exekutive geführt, welches eine Verlagerung der Policy-Diskussion und Implementation auf Ebenen bezweckt, die einer juristischen Überprüfung durch die Gerichte und Interventionen von Anwälten entzogen ist. Dies bietet so eine Möglichkeit die normative Beschränkung der Menschenrechte zu umgehen. Die Logik folgt dem Agenda-Setting Ansatz, nämlich dass strategiebewusste Akteure Austragungsorte und Konstellationen suchen, welche offen für ihre bevorzugten Policy-Outcomes sind. Die Autorinnen identifizieren drei Möglichkeiten einer Verlagerung, so genannte ‚shifts‘ von der nationalen Ebene: aufwärts zu intergouvernementalen Foren, nach unten zu lokalen Autoritäten und nach aussen an private

Akteure. Mit diesen ‚shifts‘ an Private wird, gemäss ihrer Argumentation, auch die Verantwortung für Migrationregulation an diese verlagert.

2.3 Die Frage nach Accountability

Mit dem Defizit in der Umsetzung von demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in Governance-Strukturen sowie mit der zusätzlichen Verschärfung im Asylwesen stellt sich die Frage, wie Accountability der beteiligten Governanceakteure im Asylwesen trotzdem gewährleistet werden kann. Die zentrale Forschungsfrage, die mit dieser Arbeit beantwortet werden soll, lautet:

Wie unterscheiden sich die demokratischen Kontrollmechanismen zum Schutz vor Willkür in staatlichen und privaten Asylheimen?

Gemäss Schedler (1999: 14-21) zielt Accountability im Kern darauf ab, den Missbrauch von politischer Macht ex ante zu verhindern oder ex post aufzudecken. Er zerlegt den Begriff Accountability in zwei Dimensionen: einerseits in Answerability, als diskursives und informatives Element, und andererseits in Enforcement, als Sanktionierungselement von Accountability. Unter Answerability wird die Verpflichtung von Akteuren verstanden, über ihre Entscheidungen zu informieren und über diese Rechenschaft abzulegen. Dies schliesst eine normative Komponente mit ein, d.h. einen Verhaltensstandard, an dem die Akteure gemessen werden können. In diesem diskursiven Sinne zielt Accountability auf die Herstellung von Transparenz ab, wobei nicht eine ‚ex ante‘-Transparenz gefordert wird, da geheime Verhandlungen durchaus vorteilhaft sein können (siehe oben), sondern lediglich eine ‚ex post‘-Transparenz, welche die Entscheidungsträger verpflichtet im Nachhinein ihre Entscheidungsgrundlagen offen zu legen. Neben der Forderung nach Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit schliesst diese Dimension die Notwendigkeit eines Monitoringsystems ein, welches Regelverstösse aufdeckt und darüber informiert. Mit ‚Enforcement‘ wird der neoinstitutionellen Vorstellung Rechnung getragen, dass Regeln nur dann effektiv sind, wenn Sanktionen existieren, die solche Fehler bestrafen. Das heisst Akteure werden nicht nur verpflichtet öffentlich zu informieren, sondern auch die entsprechenden Konsequenzen zu tragen. Je nach Schwere des Vergehens stehen unterschiedliche Mechanismen zur Verfügung: Die Veröffentlichung und der damit verbundene politische Reputationsschaden für kommende Wahlen oder die Amtsenthebung ist in vielen Fällen schon ausreichend. In schweren Fällen können die Akteure auch juristisch belangt werden.

Bei Accountability handelt es sich nicht um ein klar umgrenztes Konzept, sondern je nach Analyse sind verschiedene Bedeutungstypen gemeint. Rhodes (1997: 21) unterscheidet deren drei: eine politische, eine managementbezogene und eine rechtsstaatliche Accountability. Schedler (1999: 22-23) identifiziert verschiedene verantwortliche Akteure, die jeweils eine Form von Accountability ausüben: Politische Accountability wird von Bürgern, Massenmedien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und den politische

Oppositionsparteien eingefordert. Einerseits beurteilen sie die Angemessenheit von Policies sowie Policyprozessen und geben Urteile über die Fähigkeiten von Politikern ab. Andererseits evaluieren sie politisches Handeln gegenüber gesellschaftlichen Normen. Eine managementbezogene Accountability ist oft an verschiedene spezialisierte Institutionen delegiert, wie z.B. die Ombudsstelle, Revisoren oder Verwaltungsgerichte. Diese beurteilen die Verwendung öffentlicher Gelder sowie die Korrektheit und Qualität bürokratischer Prozesse. Und die staatliche Judikative nimmt eine rechtsstaatliche Accountability wahr, indem sie staatliches Handeln überwacht und deren Übereinstimmung mit der Verfassung kontrolliert. Schedler (1999:22) fügt noch eine berufsbezogene Accountability an, welche ethische Standards des Berufes überwacht, wie beispielsweise der Berufskodex von Mediziner*innen oder Juristen. Die Ausübung dieser Form ist oft Aufgabe von Ethikkommissionen, spezialisierten Gerichten oder brancheneigene Instanzen.

Gemäss Therkildsen (2001: 8) gibt es viele Vorschläge um Accountability zu stärken:

„[...] to strengthen the rule of law and the judiciary; to promote democratization and the role of the media; [...]; to increase internal and external auditing capacity; [... with] NPM inspired measures to introduce performance management [...and] measures to empower the public and citizens vis-à-vis service providers.“

Die letzten beiden Vorschläge sollen hier noch kurz erläutert werden: Performance-Management im Rahmen des New Public Management (NPM) mit klaren Leistungszielen und -aufträgen erlaubt erst eine managementbezogene Accountability, da eine Evaluationsbasis geschaffen wird. Gleichzeitig macht es die Leistungserbringung transparent gegenüber den Leistungsempfängern (Therkildsen 2001: 27). ‚Empowerment‘ meint die Stärkung der Stellung der Leistungsempfänger gegenüber dem Leistungserbringer. Therkildsen (2001: 29) beschreibt vier Mechanismen, wovon hier zwei relevant sind: Öffentliche Beschwerdemechanismen, wie beispielsweise der Ombudsmann, sowie Umfragen zu den Erwartungen von Leistungsempfängern. Das Ziel dieser Umfragen ist es, den Nutzern eine Stimme zu geben und die Nutzerorientierung des Policy-Feldes zu erhöhen.

Unserer Meinung nach ist der Forschungsfrage mit dem Accountability-Konzept genüge getan, da sich nur zwei der oben erwähnten fünf Demokratieprinzipien (vgl. Kap. 2.1) sinnvoll auf den Asylbereich übertragen lassen. Einzig das Prinzip der Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit sowie dasjenige der Rechtsstaatlichkeit sind nicht an den Besitz politischer Rechte geknüpft und somit auf den Asylbereich anwendbar, da Asylsuchende ‚per definitionem‘ über keine politischen Rechte verfügen. Das Accountability-Konzept mit den beiden Dimensionen *Answerability* und *Enforcement* schliesst diese beiden Prinzipien ein. Indem Accountability im Kern auf die Verhinderung und Aufdeckung von Machtmissbrauch, also den Schutz vor Willkür gewährleisten soll, ist die Forschungsfrage mit diesem Konzept hinreichend analysiert. Im Folgenden sollen nun mit Hilfe der beiden Prinzipien *Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit* und *Rechtsstaatlichkeit* aus der Forschungsfrage Hypothesen

abgeleitet werden. Diese werden empirisch untersucht und anschliessend werden Rückschlüsse auf die vier Typen von Accountability gezogen.

3 Hypothesen

Vor dem Hintergrund der beiden auf den Asylbereich anwendbaren Prinzipien soll die Forschungsfrage nun in spezifischere Teilfragen zerlegt werden. Der Ausgangspunkt für diese Zerlegung soll die Reflexion des Willkürbegriffs sein. Vorauszuschicken ist noch, dass in unserem Verständnis Willkür bei Absenz von Accountability wahrscheinlich ist. Gemäss verschiedenen Wörterbüchern ist Willkür ein Verhalten, welches sich nicht an geltendes Recht hält, sondern unter Missachtung der Rechte Anderer private Interessen und Motive in den Vordergrund rückt (vgl. Duden 2002, Wiktionary 2006, BBAW 2003). Gleichzeitig bedingt der Begriff eine Interaktion zwischen zwei Parteien. Gemäss dem BBAW Wörterbuch (2003) wird mittels Begriffen wie „Ermessensbefugnis“ und „nachweisen“ der Sinngehalt des Begriffs Willkür erschlossen.

3.1 Die Forschungsfrage und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit

Aus obiger Willkürdefinition folgt, dass eine willkürlich handelnde Person bestimmte Ermessungsbefugnisse hat, d.h. einen bestimmten Handlungsspielraum besitzt, der nicht an Rücksprache gebunden ist. Ein grosser Handlungsspielraum deutet jedoch nicht a priori auf Willkür hin, sondern höchstens auf ein Willkürpotential. Da wohl kaum eine Gegenpartei sich beklagt, wenn sie als Betroffene von Willkür besser gestellt wird als vorher, müssen wir also diejenigen Zustände anvisieren, in denen die Gegenpartei schlechter gestellt wird. Bei Sanktionen ist dies typischerweise der Fall. Daraus ergibt sich die erste Teilfrage: Welche Handlungsspielräume in Bezug auf Sanktionen haben Asylbetreuer in den staatlichen und privaten Asylheimen? Zweitens hat Rechtsstaatlichkeit das Ziel, die staatlichen Organe an das Recht zu binden, um dem Einzelnen als Empfänger von staatlichen Leistungen und Entscheidungen einen Rechtsschutz zuzusichern. Dies gilt auch bei der Delegation von staatlichen Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen an Private. Demnach werden wir uns zweitens fragen müssen: Welchen Einfluss hat der Handlungsspielraum der Asylbetreuer in Bezug auf Sanktionen auf die Rechtssicherheit der Asylsuchenden?

3.1.1 Die Handlungsspielraum-Hypothese:

Wie schon besprochen (Kap 2.2) ist die Privatisierung eine mögliche Strategie der Exekutive, sich einer juristischen Kontrolle zu entziehen. Dies tut sie mit dem Ziel für sich günstige Policy-Implementationen zu erreichen, welche ihren eigenen Zielen förderlich sind. Gemäss Medienberichten wurden europaweit in den vergangenen Jahren die Asylgesetze verschärft, was mit dem Wunsch der Bevölkerung nach griffigen Ausschaffungsmechanismen und Missbrauchbekämpfung erklärt wurde. Antje Ellermann (2006) beobachtet nun in ihrer Untersuchung in Deutschland, dass dies für die Bürokraten, welche mit der Umsetzung

dieser Policies betraut sind, ein Dilemma darstellt. Einerseits sind sie an die restriktiven Gesetze gebunden, aber andererseits sind sie vielfach bei der Ausführung mit einer Öffentlichkeit konfrontiert, welche der Implementation plötzlich feindlich gegenüber steht. Denn oft kommt es zu einem ‚shift‘ in der öffentlichen Meinung, sobald Advokaten der Migranten es schaffen, die Umsetzung der Policies, welche z.B. die Ausschaffung bezwecken, die menschlichen Konsequenzen als brutale und unangemessene Staatsintervention darzustellen. Dieser ‚shift‘ in der öffentlichen Meinung stellt für die gewählten politischen Akteure wiederum einen starken Anreiz dar, sich gegen die Policy-Implementation zu stemmen um die Gunst der Stunde auszunutzen.

Das Problem liegt also primär in einer sich schnell wandelnden öffentlichen Meinung, was die Arbeit der Bürokraten erschwert. Hierzu haben die Bürokraten Strategien entwickelt, um den Einsatz der Zwangsmittel der öffentlichen Beobachtung zu entziehen, weil diese die einfachste ist von den drei möglichen Handlungsalternativen im Umgang mit dieser Problematik (die Implementation verbergen, die Implementation trotz Widerstand durchsetzen, den Widerstand mittels einer an den Widerstand angepasste Implementation aufzulösen)⁴.

Virginie Guiraudon und Gallya Lahav (2006: 212) argumentieren, dass mit der Privatisierung auch die Haftung für die Konsequenzen der Migrationsregulation an Dritte ausgelagert wird, woraus folgt, dass dadurch die Accountability der Verwaltung für die Handlungen im Asylwesen verwässert wird, in unserem Fall die Betreuung der Asylsuchenden. Solange der Private nicht Ziel der öffentlichen Entrüstung ist, ist es zudem für den Staat wenig sinnvoll, dem Privaten enge Schranken zu setzen und dessen Tätigkeit strikte zu kontrollieren, denn so könnte er sich dem Vorwurf der Kenntnis und Duldung der Zustände aussetzen.

Hat der Private hingegen ein Interesse seine Mitarbeiter strikte zu kontrollieren, wenn er weiss, dass Druck auf die Asylsuchenden ein vom Staat gewünschtes Verhalten und Abschreckung eigentlich im Sinne des Auftraggebers ist, weil es die Asylzahlen reduziert? Unter der Annahme der Gewinnmaximierung wird der Private auf möglichst viele Kontrollen verzichten, da diese zusätzlich kosten und er gemäss der Prinzipal-Agent-Theorie bei Pauschalentschädigungen eigentlich immer den minimalen Arbeitseinsatz wählen wird. Gleichzeitig ist es sinnvoll, den einzelnen Betreuer mit grossen Ermessensbefugnissen auszustatten und aus Kostengründen kein System des Vier-Augen-Prinzips aufrecht zu erhalten, wenn dies nicht explizit vom Staat verlangt wird. Solange der Private nicht in negative Schlagzeilen gerät, welche seinen Ruf und somit seine langfristige ökonomische Grundlage gefährden, wird er nicht mehr als die minimalen Arbeitsanstrengungen unternehmen.

⁴ Ellermann (2006: 301ff) beschreibt das Beispiel der privaten Charterflüge um Asylsuchende gegen ihren Willen ausschaffen zu können, denn auf normalen Linienflügen haben die Zwangsmassnahmen vielfach zu Protesten von Mitreisenden aus Solidarität mit dem Asylsuchenden geführt, was schliesslich den Flugbetrieb störte.

Da die Verwässerung der Verantwortlichkeit bei einem Asylheim, welches vom Staat geführt wird, nicht gilt und allfällige Missstände grösseren Zündstoff und imagepolitischen Schaden für die Exekutive und Verwaltung birgt, vermuten wir:

Hypothese 1

Der Handlungsspielraum in Bezug auf Sanktionen ist für Betreuende in privatrechtlichen Asylheimen grösser als in öffentlich-rechtlichen Asylheimen.

3.1.2 Die Rechtssicherheits-Hypothese:

Unsere zweite Teilfrage war, welchen Einfluss der Handlungsspielraum der Asylbetreuer in Bezug auf Sanktionen auf die Rechtssicherheit des Asylsuchenden hat. Eine vorgängige „Programmierung der Aufgabe“ reduziert das Informationsdefizit des Auftraggebers, weil es das Verhalten des Auftragnehmers im Voraus determiniert, schreibt Eisenhardt (1989: 62) zur Problematik der Prinzipal-Agent-Beziehung. Dies reduziert für den Auftraggeber also die Unsicherheit.

Analog verhält es sich mit der Rechtssicherheit, welche Vorhersehbarkeit und Beständigkeit des staatlichen Handelns gewährleistet (SOCIALinfo 2006). Mit einer detaillierten Programmierung, hier besser Kodifizierung der Kompetenzen des Asylbetreuers, wird das Handeln der Asylbetreuer eher vorhersehbar und beständig sein, weil es die Unsicherheit bezüglich seines zukünftigen Handelns und das Willkürpotential reduziert. Gleichzeitig erleichtert die detaillierte Kodifizierung den Nachweis von fehlerbarem Handeln vor einer unabhängigen Beschwerdeinstanz, womit dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verfassungsgerichtsbarkeit Rechnung getragen wäre. Zudem bedarf es wohl keiner langen Erklärung, dass eine Rücksprache mit einer anderen Person oder Instanz bei einer zu verhängenden Sanktion den eigenen Handlungsspielraum beschränkt und wiederum die Möglichkeit der eigenen Interessen- und Motivverfolgung einschränkt, da die Entscheidung von einer zweiten Person oder Instanz mitgetragen werden muss. Aus diesen Überlegungen stellen wir folgende Behauptung auf:

Hypothese 2

Ein grosser Handlungsspielraum der Betreuenden in Bezug auf Sanktionen führt zu einer schwachen Rechtssicherheit der Asylsuchenden.

3.2 Die Forschungsfrage und das Prinzip der Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit

Willkür als negatives Begriffsattribut eines Verhaltens braucht eine gewisse Verborgenheit, d.h. bedingt eine gewisse Nicht-Öffentlichkeit der Interaktion, damit der Nachweis der fehlerbaren Handlung nicht geführt werden kann. Die Öffentlichkeit braucht also Zugang zu Informationen und Beobachtungen, um in einem spezifischen Kontext, in unserem Fall die Asylheime, korrigierend eingreifen zu können. Drittens werden wir uns also fragen müssen:

Wie ist die Zugänglichkeit von privaten und staatlichen Asylheimen für zivilgesellschaftliche Akteure? Wenn Willkür die Missachtung der Rechte Anderer beinhaltet und in einer Interaktion stattfindet, dann muss die andere Partei über ihre Rechte Bescheid wissen, um überhaupt Willkür als solche benennen zu können. Darum stellt sich hier als vierte Frage: Welche Möglichkeiten haben Asylsuchende in den privaten und staatlichen Asylheimen sich über ihre Rechte zu informieren?

3.2.1 Die Zugänglichkeits-Hypothese:

In der Schweiz müssen alle Einheiten von Verwaltung und Politik in einer bestimmten Form Rechenschaft über ihr Handeln ablegen. Den Begriff der „Verwaltungshierarchie“ beschreiben Haller und Kölz (2002: 264) wie folgt: „Jede Verwaltungseinheit unterliegt der Aufsicht durch die nächst höhere Instanz“. Diese verwaltungsinterne Kontrolle geht einher mit einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit (vgl. Haller und Kölz 2002: 265). Durch die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren (v.a. NGOs und kirchliche Organisationen) dringen die oft geheimen Informationen aus der Verwaltung an die Öffentlichkeit. Betrachtet man die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieters, so kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass er aufgrund seiner Entwicklung von einer Verwaltungseinheit hin zur öffentlichrechtlichen Anstalt mit diesen Kontrollprozessen vertraut ist. Einerseits kennt er die Kontrolle durch höhergestellte Verwaltungseinheiten. Andererseits ist er als ehemalige Verwaltungseinheit auch die Zusammenarbeit mit NGOs gewohnt.

Zweitens wird die Zugänglichkeit von öffentlichrechtlich und privatrechtlich geführten Asylheimen auch durch Phänomene beeinflusst, wie sie Antje Ellermann (2006) beschreibt. Verwaltungseinheiten entwickeln (je nach Stand der öffentlichen Meinung zu den Gesetzesgrundlagen, die sie zu vollziehen haben) Strategien sich der Öffentlichkeit zu entziehen. Konkret kann eine solche Strategie eine bewusste Auswahl der Leistungsanbieter beinhalten. Indem die Verwaltung mit privaten Anbietern zusammenarbeitet, gelingt es ihr eher, auch unpopuläre aber bestehende Rechtsgrundlagen zu vollziehen. Auch aus diesem Grund schätzen wir die Zugänglichkeit der öffentlich-rechtlichen Asylheime höher ein, als die Zugänglichkeit privatrechtlicher Asylheime. Diese Argumente und Gründe lassen uns folgenden Zusammenhang vermuten:

Hypothese 3

Privatrechtliche Asylheime sind für zivilgesellschaftliche Akteure weniger zugänglich als öffentlich-rechtliche Asylheime.

3.2.2 Die Informations-Hypothese:

Streng ökonomisch betrachtet ist die Gewinnmaximierung das oberste Ziel für eine privatrechtliche Unternehmung. Die privatrechtliche Organisation betont in ihrem Leitbild

neben anderen Zielen v.a. ihr Bestreben, die Aufträge störungsfrei und effizient zu erfüllen. Im Vordergrund steht also die Vertragserfüllung. Eine über das Vertragsminimum hinausreichende Information an die Asylsuchenden bezüglich ihrer Rechte ist nicht unbedingt intendiert.

Im Falle der öffentlich-rechtlichen Organisation besteht die Verbindung mit dem Staat nicht bloss via Vertrag. Sie ist aus einer Verwaltungseinheit entstanden und hat auch heute noch eine gewisse institutionelle Nähe zum Staat durch die Zusammensetzung des Verwaltungsrats. Diese Nähe zum Staat hat mindestens zweierlei Einfluss auf die Möglichkeiten der Asylsuchenden sich bezüglich ihrer Rechte zu informieren.

Erstens sind Lerneffekte auf staatlicher Seite wahrscheinlicher. Durch eine gewisse Aufsicht, z.B. durch städtische Regierungsvertreter im Verwaltungsrat, können aktuelle Problematiken in der Betreuung mit politischen Strömungen auf höheren Ebenen abgeglichen werden. Aber auch in umgekehrter Richtung sind Adaptionen der Betreuungspraxis an neue (inter)nationale Normen und Erkenntnisse möglich. Unmittelbare Anpassungen und Lerneffekte sind also 'top-down' und 'bottom-up' möglich und wahrscheinlich. Zwar wirken diese Lerneffekte auf beide Leistungsanbieter. Wir gehen aber davon aus, dass sie sich schneller auf den öffentlich-rechtlichen Anbieter auswirken, da sie in dessen Umfeld initiiert wurden. Dann muss zuerst der Kanton von den Neuerungen überzeugt werden und erst dann kann der Kanton die Umsetzung auch an einen privatrechtlichen Leistungsanbieter delegieren. Zudem stehen in städtischen Regierungen oft PolitikerInnen aus dem linken Parteienspektrum in der Verantwortung des Sozialdepartements. Diese sind aus parteipolitischen Verpflichtungen bestrebt, sich des Asylbereichs besonders anzunehmen.

Und zweitens meinen wir, bei öffentlich-rechtlichen Akteuren ist eher ein Bewusstsein zur staatsrechtlichen Verpflichtung und zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit vorhanden, besteht die Organisation doch im Innern aus denselben Mitarbeitenden, die vor der Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bereits über Jahre hinweg in der Verwaltung gearbeitet haben. Wir meinen, diese Personen würden aufgrund ihrer Erfahrungen im Zweifel die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit über Effizienzüberlegungen stellen. Aus diesen Überlegungen stellen wir folgende Behauptung bezüglich der Informationsmöglichkeiten der Asylsuchenden auf:

Hypothese 4

Aus Sicht der Asylsuchenden sind die Möglichkeiten sich bezüglich ihrer Rechte zu informieren in öffentlich-rechtlichen Asylheimen besser als in privatrechtlichen Asylheimen.

3.3 Operationalisierung

Die in den oben beschriebenen Hypothesen verwendeten theoretischen Konzepte wurden zur empirischen Überprüfung folgendermassen operationalisiert.

3.3.1 Handlungsspielraum in Bezug auf Sanktionen

Zwei Dimensionen bestimmen den Handlungsspielraum: Einerseits besteht er aus den Kompetenzen eines Betreuenden Sanktionen zu verhängen. Und andererseits wird der Handlungsspielraum durch das Wirken seiner unmittelbaren Umgebung begrenzt.

Um der Zweidimensionalität des Konzeptes gerecht zu werden, soll die Messung auch in zwei verschiedenen Dimensionen erfolgen. In der Kompetenzdimension soll gefragt werden, welche Sanktionen überhaupt von den Mitarbeitenden ausgesprochen werden dürfen. Zudem interessiert uns, ob und wie die Regeln zur Sanktionierung im Betrieb festgehalten sind. Auch wichtig zur Messung unseres Konzepts scheint uns die Frage nach der Berichterstattung. Wir fragen, ob eine Pflicht existiert, die verhängten Sanktionen einer vorgesetzten Stelle zu melden und zu begründen. Andererseits fragen wir zur Messung der Umgebungsdimension zunächst nach einer unabhängigen Beschwerdeinstanz, die beispielsweise auf Anfrage eine erneute Beurteilung der Sanktionierung vornehmen würde. Dann fragen wir offen und möglichst breit nach den Inhalten eines allfälligen Monitoring Systems.

3.3.2 Rechtssicherheit

Den Begriff der Rechtssicherheit führen Haller und Kölz (2002) auf den liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts zurück. Dabei soll die staatliche Macht an generell abstrakte Gesetze gebunden werden, um eine Gleichbehandlung der Bürger zu garantieren. Unter Rechtssicherheit verstehen die Autoren die so erreichte Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns. In anderen Definitionen von Rechtssicherheit wird neben der Voraussehbarkeit auf die Beständigkeit von staatlichem Handeln als weiteres Attribut verwiesen (SOCIALinfo 2006). Im Weiteren verweist SOCIALinfo darauf, dass die Forderung nach Rechtssicherheit in Artikel 5 der Bundesverfassung „Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns“ verankert ist.

Gemessen werden soll die Rechtssicherheit in den Interviews mit Fragen nach der Einschätzung der Beständigkeit und Vorhersehbarkeit der Handlungen von betreuenden Personen. Bedeutungsvoll sind hier die Interviews mit den NGOs, die ihre Aussensicht mit Informationen von Asylsuchenden kombinieren können. Hinzu kommen Fragen zu staatlicher Willkür. Sind Anzeichen zu willkürlichem Handeln vorhanden, so deutet dies auf eine begrenzte Rechtsstaatlichkeit und vor allem Rechtssicherheit hin. Denn nach Haller und Kölz (2002: 125) sollen gerade das im Rechtsstaat umgesetzte Legalitätsprinzip sowie die resultierende Rechtssicherheit Willkür verhindern.

3.3.3 Zugänglichkeit der Asylheime für zivilgesellschaftliche Akteure

Unter zivilgesellschaftlichen Akteuren verstehen wir NGOs und kirchliche Organisationen die sich im Asylbereich im untersuchten Kanton engagieren. Diese Organisationen beraten Asylsuchende in rechtlichen wie persönlichen Belangen und kommen so zu Informationen aus erster Hand über das Leben in den Durchgangszentren. Zugänglich sind die Asylheime

dann, wenn es NGOs ohne weitere Restriktionen möglich ist, Kontakt mit den Asylsuchenden aufzunehmen, um sie zu beraten.

Messbar gemacht wird das Konzept der Zugänglichkeit der Durchgangsheime für zivilgesellschaftliche Akteure zunächst durch die Befragung von engagierten NGOs. Sie sollen ihre Einschätzung der Zugänglichkeit wiedergeben. Da ihre Arbeit mitunter vom Zugang zu den Durchgangsheimen abhängig ist, ist zu erwarten, dass sie sich grundlegend mit dieser Frage auseinandergesetzt haben und demnach die Situation sehr gut einschätzen können. Ebenfalls werden die Vertreter der Durchgangsheime zu ihrer Zusammenarbeit mit den entsprechenden NGOs befragt. Sie sollen mit ihrer Einschätzung der Zugänglichkeit zu einer Objektivierung der Aussagen der NGOs führen. Neben dieser eher generellen und allgemeinen Einschätzung soll im Weiteren nach einem institutionellen Zugang zu den Durchgangsheimen und nach infrastrukturellen Merkmalen der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Heimbetreibern gefragt werden. Unter institutionellem Zugang verstehen wir bspw. Abmachungen zwischen der Heimleitung und NGOs bezüglich regelmässiger Besuche oder bezüglich des Zutritts zu den Asylheimen generell. Mit infrastrukturellen Merkmalen sind Begebenheiten wie NGO-Büros in den Räumlichkeiten von Asylheimen oder ein Standort von NGOs in Heimnähe zur Stärkung der Zusammenarbeit gemeint.

3.3.4 Möglichkeiten für Asylsuchende sich bezüglich ihrer Rechte zu informieren

Unter dem Konzept *Möglichkeiten für Asylsuchende sich bezüglich ihrer Rechte zu informieren* verstehen wir die Wege, die den Asylsuchenden offen stehen, um sich über ihre rechtliche Situation Klarheit zu verschaffen. Es ist zu erwarten, dass einer asylsuchenden Person bei diesem Vorhaben einige Probleme im Wege stehen. Diese Probleme sind bspw. ganz einfach sprachlicher Natur. Hinzu kommen Hindernisse beim Zugang zu Telefon und Medien oder Beschränkungen des Empfangs von Besuchern in den Asylheimen. Ein weiterer Informationskanal entsteht durch das Angebot von Beratungsgesprächen durch sich im Asylbereich engagierende NGOs.

Mit Indikatorfragen soll gemessen werden, wie offen respektive reguliert die einzelnen Informationskanäle sind. Dabei werden konkret sprachliche Barrieren, Zugang zu Öffentlichkeit und Massenmedien sowie der persönliche Kontakt zu Bekannten sowie zu NGOs thematisiert.

4 Ergebnisse

4.1 Auswertung der Hypothesen

4.1.1 Ergebnisse Hypothese 1 (Handlungsspielraum)

Unsere Indikatoren umfassen Schwere und Vorgehen bei Sanktionen, Kodifizierung der Mitarbeiterkompetenzen, Existenz einer Beschwerdeinstanz und das Monitoring System im Betrieb. Die Ergebnisse sollen nun in der Reihenfolge der Indikatoren besprochen werden:

Gestützt auf die Asylfürsorgeordnung des Kantons sind die Leistungen, welche die Asylsuchenden erhalten, wie auch die Sanktionen geregelt und bei beiden Leistungsanbietern identisch. Die Sanktionen umfassen Taschen- und Kleidergeldkürzung, keine Reisetickets für private Anlässe, die Umplatzierung von einem Durchgangszentrum in ein Minimalzentrum und ein Hausverbot. Eine teilweise oder vollständige Taschen- und Kleidergeldkürzung (3 SFr. pro Tag) hat jeweils schriftlich und begründet an den Asylsuchenden zu erfolgen. Ob dies auch für Reisetickets gilt ist offen. Das zurückbehaltene Geld fliesst jedoch nicht in die Taschen der Leistungserbringer, sondern wird für Sonderleistungen von anderen Asylsuchenden verwendet. Es besteht also kein Anreiz häufig zu sanktionieren.

Ein Hausverbot kann für maximal zwei Wochen ausgesprochen werden und ist die schärfste Sanktion im Asylwesen. Auch dieses erfolgt begründet und schriftlich an den Asylsuchenden und wird gleichzeitig der Platzierungsstelle des kantonalen Sozialamtes gemeldet, welche die Hausverbote definitiv aussprechen muss, wobei dies auch rückwirkend geschehen kann. Lebt der Asylsuchende in einem Durchgangszentrum, wird er entweder in ein anderes Durchgangszentrum verlegt oder kommt ins Minimalzentrum des Kantons. Den Entscheid fällt die kantonale Platzierungsstelle. Er ist nicht anfechtbar und in der Regel wird keine Verfügung erlassen. Die Asylsuchenden können aber eine solche verlangen.

Da die Leistungsanbieter auch zuständig sind für die Auszahlung und Erbringung der Asylsozialhilfe, haben die Asylbetreuer auch die Kompetenz, Sanktionen zu verhängen. Der privatrechtliche Leistungsanbieter betont, dass nur sanktioniert werde, wer gegen eine Regel verstösst, welche in der Hausordnung festgehalten wurde. Grundsätzlich ist das Vorgehen bei beiden Leistungserbringern gleich. Bei den ersten drei Regelverstössen sucht man das Gespräch mit dem Asylsuchenden und warnt ihn schriftlich. Und erst beim vierten Verstoß wird die Sanktion verhängt. Die Höhe der Kürzung bei Taschen- und Kleidergeld liegt jedoch im Ermessen der Betreuung, da es im Gegensatz zu den SKOS-Richtlinien in der regulären Sozialhilfe im Asylbereich des Kantons keine Richtlinien gibt, welche das Existenzminimum definieren.

In Bezug auf die Kodifizierung der Kompetenzen der Mitarbeiter waren sich alle interviewten Personen einig, dass im Asylbereich eine Professionalisierung eingesetzt hat und die Mitarbeiter klarere Handlungsanweisungen haben als noch vor 10 Jahren.

Beide Organisationen besitzen interne Weisungshandbücher, in welchen alle Abläufe in Bezug auf die Sozialhilfe und Betreuung geregelt sind, wobei sich lediglich die Organisationsweise der beiden Organisationen unterscheiden. Im Konfliktfall kommen beim öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieter Mediatoren zum Einsatz, welche für eine sprachliche und kulturelle Übersetzung geschult sind. Zusätzlich haben die Teams die Möglichkeit mit einer externen Supervision zusammenzuarbeiten. Bei der privaten Organisation ist die Lösung des Konfliktes primär Aufgabe des Heimleiters. Das Weisungshandbuch vom kantonalen Sozialamt enthält demgegenüber wenige Vorschriften für eine

Kompetenzenregelung. Vielmehr wird darin der ganze Ablauf, die Gesetze und Abrechnungsformulare erklärt. Sämtliche Heime verfügen über Hausordnungen, welche vom Kanton genehmigt werden und die für die Mitarbeiter und Asylsuchenden verbindlich sind. Grundsätzlich lässt sich somit festhalten, dass es bei der Kodifizierung der Kompetenzen der Mitarbeiter zwischen den beiden Leistungserbringern keinen erheblichen Unterschied gibt.

Alle Interviewten bestätigen, dass es im Kanton keine unabhängige Beschwerdeinstanz gibt, an die sich Asylsuchende mit einer Reklamation wenden können, und nirgends ist offiziell geregelt, welches nach der Zentrumsleitung die nächstmögliche Beschwerdestelle ist. Heute können sich also die Asylsuchenden als erstes bei der Zentrumsleitung beschweren. Bei weiterer Uneinigkeit werden sie an die Platzierungsstelle des Sozialamtes verwiesen, deren Platzierungsentscheide sind aber nicht rekursfähig. Diese Bestimmungen machen es für Rechtsberatungsstellen sehr schwierig im Bereich der Unterbringung überhaupt zu intervenieren. Die Platzierungsstelle als Beschwerdemöglichkeit wird von den Asylsuchenden hingegen wenig genutzt und oft wissen diese nicht von dieser Möglichkeit. Zusätzlich können sich Asylsuchende an den Ombudsmann wenden, wenn sie mit dem Entscheid der Verwaltung nicht einverstanden sind. Nur hat bis jetzt noch niemand davon Gebrauch gemacht.

Die Monitoring-Systeme der beiden Anbieter unterscheiden sich jedoch. Der privatrechtliche Leistungserbringer besitzt ein Qualitätsmanagement-System, welches Prozesse und Konzepte bezüglich der Betreuung enthält. Eine firmeninterne Auditgruppe überprüft diese Prozesse und die Einhaltung dieser Konzepte. Die Berichte werden im Intranet veröffentlicht und sind dem Management wie auch allen Mitarbeitern zugänglich. Zudem werden die Asylsuchenden jährlich zu ihrer Zufriedenheit befragt. Diese Befragung geschieht nicht durch den Asylbetreuer, sondern durch einen Betreuer eines anderen Heimes. Die Ergebnisse gelangen an den schweizweit zuständigen Qualitätsleiter. Zudem macht die Zentrumsleitung einen wöchentlichen Rapport an den Regionalleiter. Beim öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieter verschafft sich die Abteilungsleitung ein Bild der Qualität und Zustände ihrer Asylheime mit zweimal jährlichen Besuchen in allen Durchgangsheimen, mit den Rapporten der Heimleitung und den Abteilungskonferenzen. Zudem lässt das Feedback der Platzierungsstelle gewisse Rückschlüsse zu.

Das kantonale Monitoring System besteht aus einem halbjährlichen Reporting aus allen Durchgangsheimen, welches unter anderem Eintrittsgründe, Massnahmen und verhängte Sanktionen, Anzahl Arztbesuche und Einzelgespräche, Polizeieinsätze und polizeiliche Anfragen, Konflikte, Anzahl und Ausbildung der Mitarbeiter sowie Teilnahme am Deutschunterricht umfasst. Dokumentiert wird zudem pro Asylsuchendem eine Fallbiographie. Zusätzlich begann der Kanton dieses Jahr mit jährlichen Visitationen der Heime und dem Führen von Einzelgesprächen. Inhaltliche Kriterien zur Kontrolle der Betreuung fehlen jedoch und gemäss eigenen Angaben kontrolliert der Kanton relativ wenig.

Wenn man nun sämtliche Erkenntnisse zusammenfasst, dann lässt sich eine Hypothese, welche postuliert, dass die Handlungsspielräume der Asylbetreuer in Bezug auf Sanktionen unterschiedlich sind, nicht halten. Bei beiden Organisationen ist die Art und Weise der Sanktionierung vorgegeben und die Kontrolle vorhanden.

4.1.2 *Ergebnisse Hypothese 2 (Rechtssicherheit)*

Zunächst ist zu bemerken, dass für beide Leistungsanbieter dieselben gesetzlichen Grundlagen gelten. Demnach muss die Art und Weise von Unterbringung und Betreuung vor der Auftragsvergabe durch ein Betreuungskonzept festgelegt werden. Dieses Konzept muss zudem Kontrollmechanismen zur Einhaltung der offerierten Leistungen beinhalten, welche durch den Auftraggeber (Kanton) ausgeführt werden.

Der öffentlich-rechtliche Leistungsanbieter erreicht eine hohe Rechtssicherheit, indem er in so genannten „Contract-Gesprächen“ kurz nach dem Eintritt der Asylsuchenden in ein Durchgangszentrum diese über die Hausregeln informiert. Somit ist für die Asylsuchenden eine hohe Voraussehbarkeit bezüglich der Handlungen der Betreuenden gegeben. In diesen Gesprächen wird die Zusammenarbeit zwischen Asylsuchenden und Betreuenden definiert und es wird über Anreize zur Mitarbeit, aber auch über Sanktionen bei Regelbruch informiert.

Gemäss dem Betriebs- und Betreuungskonzept des privatrechtlichen Leistungsanbieters kommt es ebenfalls zu einem Gespräch mit allen neu in ein Durchgangszentrum aufgenommenen Asylsuchenden. Das Gespräch wird mittels standardisierter Checkliste geführt und beinhaltet neben anderen Punkten auch eine Einführung in die Gegebenheiten der Unterkunft. Des Weiteren wird auf die Verbindlichkeit von Hausordnung für Mitarbeitende wie Asylsuchende sowie auf regelmässige Gespräche innerhalb eines Bezugspersonensystems verwiesen.

Bezüglich der Entwicklung der Rechtssicherheit in Durchgangszentren liegen uns übereinstimmende Informationen von NGOs und Branchenvertretern vor. Zunächst erfolgte der Hinweis auf die extremen Schwankungen im Bedarf an Unterkünften in den 1990er Jahren, welche teilweise zu Improvisation in der Betreuung führten. Mittlerweile aber ist die Betreuungsarbeit zum normalen Geschäft geworden. Allerdings gibt es immer einen gewissen Handlungsspielraum in der Auslegung von Normen und Grundsätzen. Trotzdem sind die Sanktionen voraussehbar. Probleme gäbe es vor allem dann, wenn ein Asylsuchender sich rechtlich gegen eine Sanktion wehren möchte. Der Rechtsweg steht ihm zwar offen. Am Schluss eines aufwendigen Verfahrens steht aber oft Aussage gegen Aussage. Im Allgemeinen werden von NGO-Seite her keine Hinweise auf Unterschiede der Rechtssicherheit in Durchgangszentren der beiden Leistungsanbieter gemacht. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass der Kanton seine Kontrollfunktion vermehrt wahrnehmen sollte. Allerdings sehen die NGOs gerade hier – in der Überwachung der Verhältnisse in den Durchgangsheimen von aussen – eine ihrer Hauptaufgaben. Werden sie aktiv und gelangen an die Öffentlichkeit, so entsteht ein erheblicher Druck auf die Leistungsanbieter. Und in den

meisten Fällen haben die Proteste der NGOs auch eine Änderung der gängigen Praxis zur Folge.

4.1.3 *Ergebnisse Hypothese 3 (Zugänglichkeit)*

Dem befragten Branchenverband sind bezüglich der Zugänglichkeit der Durchgangsheime keine wesentlichen Unterschiede zwischen privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierten Leistungsanbietern bekannt. Aus der Erfahrung unseres Interviewpartners besteht in den meisten Durchgangsheimen ein gutes Verhältnis zwischen NGOs und Heimleitung.

Nach Auskunft einer ersten im Asylbereich engagierten NGO sind die Unterschiede in der Zusammenarbeit zwischen Heimen und ihrer Organisation nicht primär bei den Leistungsanbietern zu suchen. Vielmehr käme es auf die Haltung der Heimleitung zu der entsprechenden NGO an. Im Allgemeinen aber werde die Arbeit der NGO von den Betreuenden geschätzt und als Erleichterung empfunden. Bei beiden Leistungsanbietern besteht dennoch kein institutioneller Zugang und es sind auch keine infrastrukturellen Merkmale vorhanden.

Auch die zweite befragte NGO geht – massive Klagen ausgenommen – nur selten in die Durchgangszentren. Beide Leistungsanbieter vermitteln aber Asylsuchende an diese NGO. Allerdings wird eingeräumt, dass sich die Zusammenarbeit erschwert, sobald es beispielsweise um Fragen der Unterbringung geht. Generell vermittelt der öffentlich-rechtliche Leistungsanbieter mehr Offenheit und Transparenz und es ergibt sich der Eindruck, dass er für die Asylsuchenden arbeitet. Dagegen verstehe sich der privatrechtliche Leistungsanbieter als gewinnorientiertes Unternehmen, was für die interviewte Person eher negativ klingt. Dazu machen sich gemäss der zweiten NGO grosse individuelle Unterschiede in den Heimleitungen bei beiden Organisationen bemerkbar. Nach konkreten Unterschieden in der Zugänglichkeit gefragt, sieht die NGO die privatrechtliche Organisation eher in der Defensive, da sie unter dem Generalvorwurf stehe, auf dem Buckel der Asylsuchenden Gewinne zu erwirtschaften. Daraus resultiere eine gewisse Abwehrhaltung gegenüber NGOs und auch gegenüber den Medien.

Im Gespräch mit einem Heimleiter des privatrechtlichen Leistungsanbieters erwähnte dieser einerseits negative Erfahrungen mit NGOs, welche versuchten, getarnt in Heime einzudringen und in der Folge falsche Informationen über den Leistungsanbieter und dessen Tätigkeiten verbreiteten. Andererseits sei die Bearbeitung von journalistischen Anfragen auch klar geregelt und laufe über die Medienstelle des Kantons. In diesem Sinne verfare man sehr vorsichtig, was eventuell als Abwehrhaltung interpretiert wird. Im Allgemeinen sind NGOs als externe Hilfestellen etabliert. Die Durchgangszentren der Organisation verfügen zudem über Räume und Mobiliar, das von NGOs benutzt wird.

Auch der öffentlich-rechtliche Leistungsanbieter empfängt NGOs oder Medien nur nach Voranmeldung und vermittelt ihren Asylsuchenden die Adressen von NGOs zur Weiterhilfe.

Es gelte ja auch, den Asylsuchenden einen gewissen Schutz zu bieten vor Besuchen von Sekten und dergleichen. Zudem ist die Organisation personell mit einer engagierten NGO verbunden. Grundsätzlich seien NGOs willkommen beim öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieter und fänden ein offenes Ohr für ihre Anliegen.

Auch von Seiten des Kantons gibt es keine institutionalisierte Zusammenarbeit mit NGOs. Die NGOs seien in diesem Bereich auf kantonaler Ebene noch zu wenig etabliert und zu wenig gut organisiert. Ebenso erhalten wir hier Bestätigung über die Regelungen zum Medienzugang in Durchgangsheimen. Der Umweg über den Kanton wird mit dem Vollzug von Bundesrecht und mit dem Ziel einer einheitlichen Medienarbeit begründet. Zudem will der Kanton hier eine gewisse Kontrolle haben, auch um den Persönlichkeitsschutz der Asylsuchenden gewährleisten zu können. Festgehalten ist diese Regelung in den Leistungsvereinbarungen

4.1.4 *Ergebnisse Hypothese 4 (Information)*

Im Rahmen der „Contract-Gespräche“ beim Eintritt einer asylsuchenden Person in ein Durchgangsheim des öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieters werden, falls die notwendigen Sprachkenntnisse nicht unter den Betreuenden vorhanden sind, Übersetzer zugezogen. Diese Mediatoren sollen eine sprachliche und kulturelle Übersetzung der Inhalte gewährleisten. Es seien zudem schon einige Dokumente schriftlich übersetzt worden, damit die entsprechenden Rechte und Pflichten kommuniziert werden konnten. Auch der privatrechtliche Leistungsanbieter zieht zu den Gesprächen innerhalb seines Bezugspersonensystems falls nötig Dolmetscher bei. Dokumente zum Asylverfahren und den Rechten von Asylsuchenden werden ebenfalls in verschiedene Sprachen übersetzt abgegeben. Zudem sind bei beiden Organisationen innerhalb ihrer Betreuungsteams ehemalige Asylsuchende beschäftigt.

In Bezug auf den Zugang zu Öffentlichkeit und Massenmedien werden beim öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieter in mehreren Durchgangszentren Internetzugänge für die Klienten angeboten. Auch werde ein Internetcafé im Rahmen eines Workfare⁵-Programms betrieben. Die interviewte Person betont die freiwillige Basis dieser Möglichkeiten, welche nicht in der Leistungsvereinbarung vorgeschrieben sind. Nach Einschätzung einer NGO ist der Zugang zum Telefon in den Durchgangszentren von beiden Leistungsanbietern über Münzautomaten gewährleistet. Allenfalls müssten sich die Asylsuchenden zunächst bei der Heimleitung melden, um telefonieren zu können. Zu dieser Dimension des theoretischen Konzepts liegt uns leider kein Datenmaterial vom privatrechtlichen Leistungsanbieter selber vor. Die interviewte Person hat sich während des Interviews nicht zu obigen Punkten geäußert.

⁵ Workfare bezeichnet eine Art der Sozialfürsorge, die mit einer Pflicht zur Arbeit verbunden ist, bspw. in der Form von gemeinnütziger Arbeit (vgl. Wikipedia 2006b).

Zum persönlichen Kontakt mit Bekannten und NGOs betont der privatrechtliche Leistungsanbieter, dass er Informationsmaterial für Anlässe von NGOs regelmässig direkt zugeschickt bekommt und dieses auch in einem Aushang den Asylsuchenden zugänglich macht. Zudem werden Asylsuchende von beiden Leistungsanbietern oft an NGOs verwiesen, welche im Asylbereich tätig sind. Private Besuche sind problemlos möglich in den Durchgangszentren des öffentlich-rechtlichen Leistungsanbieters. Voraussetzung ist allerdings die Einhaltung der Hausregeln durch den Besuch. Angesprochen auf spezifische Unterschiede zwischen den Leistungsanbietern bezüglich der Informationsmöglichkeiten legt sich ein NGO-Vertreter nicht fest. Tendenziell sei die öffentlich-rechtliche Organisation offener, allerdings bestehen auch völlig unproblematische Kontakte zu vielen Mitarbeitern der privatrechtlichen Organisation, welche die Asylsuchenden oft an die NGO verweisen.

4.1.5 *Fazit*

Wie die detaillierte Auswertung unserer vier Hypothesen zeigt, konnten keine relevanten Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Leistungsanbieter benannt werden. Alle vier Hypothesen konnten anhand unserer Datengrundlage falsifiziert werden. Weder die Handlungsspielräume in der Sanktionierung noch die Rechtssicherheit der Asylsuchenden unterscheiden sich nach Leistungserbringer. Auch konnten wir keine systematischen Unterschiede zwischen den Anbietern in der Zugänglichkeit der Durchgangsheime für zivilgesellschaftliche Akteure oder in den Möglichkeiten der Asylsuchenden, sich über ihre Rechte zu informieren, feststellen. Allfällige Unterschiede bestehen eher zwischen den einzelnen Heimen innerhalb einer Organisation, da der Umgang mit den Asylsuchenden massgeblich von der Heimleitung abhängt. Dies trifft jedoch generell auf das Sozialwesen zu.

Wir kommen zum Schluss, dass im Asylwesen im Bereich der Unterbringung und Betreuung demokratische Kontrollmechanismen wirksam greifen, welche versuchen willkürliche Handlungen gegenüber den Asylsuchenden zu verhindern. Hat jedoch eine willkürliche Handlung stattgefunden, dann gibt es kaum wirksame Mechanismen um sich dagegen zu wehren. Erstens gibt es weder innerhalb der Organisationen noch auf kantonaler Ebene eine unabhängige Beschwerdeinstanz im Bereich der Unterbringung und Betreuung. Zweitens ist der Aufenthaltsort für die Asylsuchenden nicht wählbar, sondern der Entscheid erfolgt von der Platzierungsstelle des Kantons. Das bedeutet, dass die Möglichkeit „mit den Füßen abzustimmen“ und zu gehen, wie sie grundsätzlich in den anderen Institutionen des Sozialwesens besteht, hier entfällt. Drittens haben die beiden NGOs auf Bitte der Asylsuchenden auch schon im Bereich der Unterbringung und Betreuung interveniert. Beide NGOs bestätigen aber, dass mit einer Intervention meistens nicht viel erreicht wird und ihnen neben der Rechtsberatung die Ressourcen für weitere Interventionstätigkeiten fehlen.

5 Accountability innerhalb des Governance-Netzwerks

Alle interviewten Personen stimmten in ihrem Fazit überein, dass sich das Asylwesen im untersuchten Kanton in den letzten Jahren professionalisiert und verbessert hat. Diese Professionalisierung zeigt sich unter anderem darin, dass die internen Weisungshandbücher ständig verbessert wurden, dass Rechtsgutachten erarbeitet wurden oder dass sich der privatrechtliche Anbieter im Jahr 2005 zertifizieren liess. Damit einhergehend musste er bestimmte Dokumentationen vorlegen, wie z.B. Konzepte zur Personalentwicklung, zum Leitbild und zur Betreuung oder zur Qualitätssicherung. Somit wurden innerhalb der Organisationen normative Verhaltensstandards geschaffen, denen gegenüber das Handeln der Angestellten evaluiert werden kann (normative Komponente der Answerability-Dimension von Accountability). Wenn man die Vorgehensweise bei der Sanktionierung und die Haltung der interviewten Personen betrachtet, dann ist ein diskursives Grundverständnis im Umgang mit den Asylsuchenden zu erkennen. Denn einerseits müssen Sanktionen begründet werden und es wird zuerst ein mündlicher Verweis erteilt, bevor sanktioniert wird. Andererseits haben unsere Interviewpartner alle die Ansicht vertreten, dass es letztendlich nur über das Gespräch mit den Asylsuchenden geht (diskursive Komponente der Answerability-Dimension von Accountability). Neu gibt es seit Januar 2007 eine eidgenössische Berufsprüfung für Asyl- und Migrationsfachpersonen, welche auf Initiative einer brancheneigenen Interessengemeinschaft entstanden ist (Probam 2007). Beide Organisationen besitzen Monitoring-Systeme, welche das Verhalten ihrer Angestellten laufend evaluieren. Vor allem die private Organisation macht hier einen fortschrittlichen Eindruck mit ihrem Qualitätsmanagement-System, welches die Ergebnisse im Intranet allen zugänglich macht und so eine organisationsweite Transparenz schafft. Diese Entwicklung deutet auf eine sich ständig verbessernde berufs- und managementbezogene Accountability innerhalb der Organisationen im Asylbereich des untersuchten Kantons hin.

Von fast allen Interviewpartnern wurde aber auch die Meinung geäussert, dass der Staat hinsichtlich der Umsetzung seiner Vorgaben und der Qualität noch zu wenig kontrolliert oder mehr kontrollieren könnte. Die Kontrollen werden jedoch ausgebaut. So meldet der privatrechtliche Leistungsanbieter jeweils quantitative Kennzahlen aus allen Asylheimen an den Kanton. Die öffentlich-rechtliche Organisation wird dies ab nächstem Jahr ebenfalls tun. Gleichzeitig werden neu alle Durchgangszentren durch den Kanton jährlich einmal besucht. Der Kanton baut hier also seine Kontrolltätigkeit aus, was auf eine zunehmende managementbezogene Accountability der Organisationen gegenüber dem Kanton hindeutet. Eine unabhängige Beschwerdeinstanz müsste aber noch geschaffen werden. Beiden NGOs fehlen für eine Interventionstätigkeit im Bereich der Asylbetreuung die Ressourcen. Erschwerend kommt hinzu, dass vielfach griffige Bestimmungen fehlen, an denen man eine Klage festmachen könnte und dass keine unabhängige Beschwerdeinstanz existiert. Es gibt zwar den Ombudsmann bei den Behörden. Dieser wurde aber bis jetzt noch nie eingesetzt. Ein NGO-Vertreter äusserte zudem die Meinung, dass die Asylsuchenden zum Teil aus

Angst keinen Dritten bei Streitigkeiten einschalten, da dies das Verhältnis zwischen dem Asylbetreuer und dem Asylsuchenden verschlechtern könnte. Eine Einbringung der Erfahrungen der NGOs als zusätzliche und kostengünstige Quelle im kantonalen Aufsichtssystem könnte die managementbezogene Accountability der beiden Leistungsanbieter gegenüber dem Kanton noch verbessern.

Sowohl von den beiden Leistungsanbietern, wie auch vom Kanton wurde die Meinung geäußert, dass der Asylbereich politisch heikel und sensibel ist. Dieser Umstand zusammen mit der Medienarbeit des Kantons und der Regelung, dass sämtliche Öffentlichkeitsarbeit Sache des Kantons ist, zeigt, dass das Governance-Netzwerk in der öffentlichen Diskussion und Debatte ziemlich stark verankert ist. Auch mit den Interviews der NGOs lässt sich dies stützen. Gemäss ihren Angaben sind die Medien ein wichtiges Hilfsmittel um auf Probleme aufmerksam zu machen und Druck auf die Netzwerkakteure auszuüben, diese Probleme zu lösen. Die NGOs erachten die Herstellung von Öffentlichkeit auch als eine ihrer zentralen Aufgaben. Es ist wahrscheinlich, dass der Mediendruck für die Verbesserungsanstrengungen der Leistungsanbieter sowie den Ausbau der kantonalen Kontrolltätigkeit mitverantwortlich ist. In erster Linie sind es zivilgesellschaftliche Organisationen, die via Medien eine politische Accountability vom untersuchten Kanton und von beiden Organisationen einfordern, vor allem von der privatrechtlichen Organisation, welche unter scharfer Beobachtung steht.

Auch bei der Einforderung der rechtsstaatlichen Accountability scheinen die zivilgesellschaftlichen Organisationen die treibenden Kräfte zu sein, wie das Beispiel des Bundesgerichtsurteils zum Recht auf Nothilfe zeigt. Es entschied, dass man Nothilfe nicht verweigern darf. Geklagt hatte ein abgewiesener Asylsuchender, dem Nothilfe entzogen wurde, weil er sich im Hinblick auf seine Ausreise nicht kooperativ zeigte. Der Beschwerdeführer wurde vor dem Bundesgericht unter anderem von einer NGO vertreten (vgl. Bundesgerichtsurteil 2P.318/ 2004). Anzumerken ist, dass der Rechtsfall nicht aus dem untersuchten Kanton stammt. Andererseits kann man die Tatsache anfügen, dass die Arbeit der NGOs im Bereich der Rechtsberatung sowohl vom Kanton wie auch von den Asylbetreuern geschätzt und befürwortet wird. Dies vor allem weil die Asylbetreuer keine Rechtshilfe anbieten dürfen. In der Meinung eines NGO-Vertreters besteht zudem Bedarf nach der Wahrnehmung einer rechtsstaatlichen Accountability, da längst nicht alle Bundesamtsentscheidungen dem Recht genügen würden. Inwiefern dies auch auf kantonaler Ebene zutrifft, ist mit unserem Datenmaterial nicht zu beantworten. Schwierig bei einer Beurteilung der rechtsstaatlichen Accountability ist es, den Urheber des jeweiligen Entscheides auszumachen, d.h. auseinander zu halten, welche Akteure den Entscheid nur vollziehen und welche schlussendlich dafür verantwortlich sind. Vielfach vollzieht der Kanton Bundesentscheide oder die Organisationen Entscheide des Kantons. Aus dieser Konstellation ist es im Rahmen dieser Arbeit unmöglich zu beurteilen, ob das Defizit an

rechtsstaatlicher Accountability auf die Governance-Situation zurückzuführen ist oder dem Asylbereich mit seinen starken föderalen Verflechtungen inhärent ist.

Problematisch ist auf jeden Fall, dass die Asylsuchenden über keine oder wenige Ressourcen verfügen, mit der geltenden Gesetzkultur und Sprache oft nicht vertraut sind und keine politischen Rechte haben, um sich bei Bedarf zur Wehr zu setzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen bieten hier zwar Hilfe an, sind aber selbst mit limitierten Ressourcen konfrontiert. Zusätzlich existieren viele Mechanismen im Asylbereich des untersuchten Kantons, die auf *Answerability* (vgl. Kapitel 2.3) abzielen, jedoch bei fehlbaren Handlungen keine *Enforcement*-Mechanismen vorhanden sind. Obwohl nach Schedler (1999: 17-18) Accountability auch beim Fehlen einer der beiden Dimensionen gewährleistet werden kann, wären *Enforcement*-Mechanismen im Asylbereich prüfenswert. Zusätzlich könnte der Kanton NGOs finanziell unterstützen, da sie wichtige Arbeit im Bereich der Rechtsberatung leisten, eine unabhängige Anlaufstelle darstellen und so zur *Empowerment* von Asylsuchenden beitragen. Gleichzeitig besitzen solche NGOs zwangsläufig viel Know-how und könnten so den Asylsuchenden gegenüber dem Kanton eine Stimme verleihen.

Zu behandeln bleibt noch, wie die eingangs gestellte Frage nach dem Zusammenhang von Governance und Willkür im Licht der oben dargelegten Ergebnisse beantwortet werden soll. Zwischen den beiden untersuchten, privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierten Akteuren bestehen bezüglich unserer Hypothesen keine relevanten Unterschiede. In beiden Fällen wurden konkrete Massnahmen getroffen, um die Willkür-Problematik zu entschärfen. Zudem haben wir es im Asylbereich mit einem Politikfeld zu tun, in welchem sich viele NGOs mit einem oftmals sehr grossen Know-how engagieren. Diese tragen ihrerseits zu einer weiteren Entschärfung der Situation bei. Als dritte wichtige Akteursgruppe spielen die Medien eine Rolle. Einerseits steht der Asylbereich unter steter Beobachtung, in der Hoffnung, skandalträchtige Vorgänge aufzudecken. Andererseits ermöglichen die Medien die Herstellung einer gewissen Accountability gegenüber der Öffentlichkeit. Der Kanton beschränkt sich dabei vorwiegend auf seine Rolle als Auftraggeber von Dienstleistungen. Er sucht geeignete Anbieter aus und kontrolliert die Einhaltung der Verträge sowie die Qualität der erbrachten Leistungen.

Es lässt sich im vorliegenden Fall zeigen, dass ausgedehnte Strukturen von Governance nicht zwingend zu einer Ausweitung der Willkür-Problematik führen. Allerdings bleibt der Kanton als zentraler und bestimmender Akteur in der Pflicht, aktiv mit neuen Instrumenten und Ansätzen die Qualität der Situation zu erhalten und bestehende Lücken in den Mechanismen zum Schutze vor Willkür zu schliessen. Unsere Ergebnisse lassen vermuten, dass in diesen Governance-Strukturen den zivilgesellschaftlichen Akteure eine entscheidende Rolle als Korrekturmechanismus zukommt, in dem sie direkt oder über die Medien auf solche Lücken aufmerksam machen und eine stärkere Accountability von den politischen Akteuren einfordern.

6 Literaturverzeichnis

- BBAW - BERLIN-BRANDENBURGISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFT (2003): *Das digitale Wörterbuch der deutschen Sprache im 20. Jahrhundert*, Stichwort: Willkür. Im Internet unter: <http://www.dwds.de/> (Stand 14.09.06).
- BENZ, Arthur (1998): „Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat“, in: GREVEN, Michael Th. (Hrsg.): *Demokratie - eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske und Budrich: 201-222.
- BENZ, Arthur (2004): „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“, in: Ebd. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regierungssystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 11-29.
- BUNDESGERICHTSURTEIL 2P.318/2004 (2004). Art. 12 BV (Nothilfe). Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 10. November 2004. Im Internet unter: <http://www.polyreg.ch/d/informationen/bge.html> (Stand 28.08.07).
- DUDEN (2002): *Duden. Das Bedeutungswörterbuch*. Zürich: Dudenverlag.
- EISENHARDT, Kathleen (1989): „Agency Theory: An Assessment and Review“, *The Academy of Management Review* 14(1): 57-74.
- ELLERMANN, Antje (2006): „Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition“, *West European Politics* 29(2): 293-309.
- GERHARDS, Jürgen (2002): *Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien*. Im Internet unter: http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/gerhards_eu.pdf (Stand 02.09.2006).
- GUIRAUDON, Virginie and Gallya LAHAV (2000): „A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control“, *Comparative Political Studies* 33(2): 163-195.
- GUIRAUDON, Virginie and Gallya LAHAV (2006): „Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes“, *West European Politics* 29(2): 201-223.
- HALLER, Walter und Alfred KÖLZ (2002): *Allgemeines Staatsrecht. Zweite Auflage*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2004): „Governance und Demokratie“, in: BENZ, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 215-237.
- PROBAM (2007): *Eidgenössische Berufsprüfung für Asyl- und Migrationsfachpersonen (AMFP)*. Im Internet unter: <http://www.probam.ch/de/> (Stand 27.08.2007).
- RHODES, Roderick A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- SAWARD, Michael (2003): „Enacting democracy“, *Political Studies* 51: 161-179.
- SCHARPF, Fritz W. (1993): „Legitimationsprobleme der Globalisierung – Regieren in Verhandlungssystemen“, in: BÖHRET, Carl / WEWER, Göttrik (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen: Leske und Budrich: 165-185.
- SCHEDLER, Andreas (1999): „Conceptualizing Accountability“, in: SCHEDLER, Andreas, Larry DIAMOND and Marc F. PLATTNER (Eds.): *The Self-Restraining State, Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers: 13-28.
- SOCIALInfo (2006): *Wörterbuch der Sozialpolitik: Rechtssicherheit*. Im Internet unter: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=504> (Stand 11.09.2006).
- SØRENSEN, Eva (2005): „The democratic problems and potentials of network governance“, *European Political Science* 4(3): 348-357.

- THERKILDSSEN, Ole (2001): „Efficiency, Accountability and Implementation Public Sector Reform in East and Southern Africa“, *Democracy, Governance and Human Rights*. Programme Paper Number 3. United Nations Research Institute for Social Development.
- VAN KERSBERGEN, Kees and Frans VAN WAARDEN (2004): „Governance as bridge between disciplines: cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy“, *European Journal of Political Research* 43(2): 143-171.
- WIKTIONARY (2006): Stichwort: Willkür. Im Internet unter: <http://de.wiktionary.org/> (Stand 14.09.06).

Governance und Repräsentation

Das HSK-Netzwerk im Kanton Zürich unter dem Gesichtspunkt von Repräsentation und demokratischer Verankerung

Stefan Holzapfel und Marco Jaggi

1 Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit der Thematik der Repräsentation im Zusammenhang mit Governance und geht der Frage nach, ob demokratische Repräsentation in Governance-Netzwerken überhaupt möglich ist? Als Forschungsgegenstand untersuchen wir das Netzwerk der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) des Kantons Zürich, das in Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Institutionen, fremdsprachigen Kindern ihre heimatliche Sprache und Kultur vermittelt. Aufgrund des starken konzeptuellen Zusammenhangs zwischen demokratischer Legitimation und Repräsentation lassen sich unsere Untersuchungsergebnisse der Seminararbeit für den vorliegenden Beitrag mit dem Fokus auf Repräsentation etwas genauer beleuchten.

Repräsentation ist alles andere als ein eindeutiges Konzept. Allein die Definition von Repräsentation erscheint schon etwas paradox: präsent sein und eben doch nicht präsent sein (vgl. Pitkin 2004: 335). Erschwerend kommt hinzu, dass sprachliche Barrieren einen einheitlichen Begriff von Repräsentation nicht zulassen. So stellt Pitkin (Pitkin 1989: 132) fest, dass es für das englische *represent* im Deutschen drei Wörter mit jeweils unterschiedlicher Bedeutung gibt: *darstellen*, *vertreten* und *repräsentieren*. Vor allem die Unterscheidung zwischen *vertreten* und *repräsentieren* erscheint von besonderer Bedeutung, wird doch im Deutschen Vertreter und Repräsentant teilweise synonym verwendet (Volksvertreter). Pitkin (1989:132f.) sagt dazu: "German political theorists sometimes argue that mere selfish private interests can be *vertreten*, but the common good of the state must be *repräsentiert*".

Trotz den begrifflichen Mehrdeutigkeiten wird Repräsentation oftmals mit Demokratie gleichgesetzt, sprich: ohne Repräsentation gibt es keine Demokratie und umgekehrt. Mechanismen der Repräsentation scheinen so demokratische Herrschaft überhaupt erst möglich zu machen. Diese weit verbreitete Einschätzung mag zwar empirisch berechtigt sein, aber wie Pitkin (2004:336) erwähnt, lässt sie einige zentrale theoretische Fragen ausser Acht.

Über den demokratischen Gehalt von Governance-Netzwerken wird in der politischen Theorie schon seit längerem debattiert. Dabei wird nicht zuletzt die demokratische

Legitimation von Entscheidungsprozessen innerhalb von Governance-Netzwerken grundlegend hinterfragt. Ein Element der demokratischen Verankerung von politischen Prozessen ist die Möglichkeit der formalen Repräsentation aller wesentlichen gesellschaftlichen Gruppierungen. Aber gerade diese Möglichkeit scheint in Governance-Netzwerken gegenüber parlamentarischen Arenen nur sehr eingeschränkt zu bestehen. Können Governance-Netzwerke somit überhaupt demokratisch legitimiert und damit legitime Bestandteile eines modernen demokratischen politischen Systems werden?

2 Theorie

2.1 Governance und Governance-Netzwerke

Der Begriff Governance findet in der Politikwissenschaft verschiedene Definitionen, Ausprägungen und Anwendungen. Arthur Benz betont, dass es keine Lehrbuchdefinition von Governance, sondern mehrere Verwendungsformen gibt und „dass mit dem Begriff Governance der Gesamtzusammenhang von polity (Institutionen), politics (Prozesse) und policy (Politikinhalt) erfasst werden kann“ (Benz 2004: 11ff.). Um diese vagen Aussagen zu präzisieren, weist Benz darauf hin, dass man Governance als Gegenstück zu Government verstehen kann, um so die wesentlichen Merkmale des Begriffes zu erfassen. Er identifiziert vier wesentlichen Elemente zur Beschreibung von Governance (Benz 2004: 15-16):

1. Das Fehlen eindeutiger hierarchischer Über- und Unterordnungsverhältnisse und der klaren Abgrenzung der Herrschaftsbereiche,
2. Die Steuerung und Kontrolle mittels einer Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation,
3. Kommunikation und Verhandlung sowie
4. die Dominanz von Prozessen über Strukturen und die kontinuierliche Veränderung von Strukturen.

Eine weitere Definition liefert Papadopoulos, ohne jedoch die erwähnten Merkmale ausser Acht zu lassen. Papadopoulos versteht „[...] Governance als besondere Form der politischen Steuerung, wobei im politisch-administrativen System keine souveräne Autorität existiert, die in der Lage wäre, effektive und legitime öffentliche Politiken in hierarchischen und vertikalen Strukturen durchzusetzen. Vielmehr müssen verschiedene Akteure aus Staat und Gesellschaft miteinander kooperieren, um diese Ziele zu erreichen“ (Papadopoulos 2004: 216). Nicht nur “bargaining” – also der strategische Einsatz von Drohungen und Taktiken, um einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen – ist wichtig für erfolgreiche Verhandlungen, sondern auch “arguing”, der Austausch von allgemein akzeptierten Argumenten. Dies führt zu kooperativer Staatstätigkeit oder eben Governance (Benz 1998: 205). Papadopoulos

(2004: 215-216) erwähnt, dass arguing und bargaining gar wichtiger sind als Abstimmungsverfahren.

Dass Governance und dadurch auch Governance-Netzwerke zu einem wichtigen Bestandteil der Politik geworden sind, daran lässt Sørensen keinen Zweifel: „There is no way of turning our backs on governance networks. They are here to stay. Instead of attempting to ignore them and pretending that they do not exist, we must regard them as a fact of life” (Sørensen 2005: 365).

2.2 Vorzüge und Problembereiche von Governance

In Theorie und Praxis lassen sich zahlreiche Vorteile von Governance ausmachen. Positive Argumente sind die starke Problemorientierung von Lösungsansätzen durch die Integration von Betroffenen und Experten oder die zeitgemäße Orientierung eines modernen Staates an Kooperation und Deliberation als Abkehr von stark hierarchischen Systemen. Eng mit diesen Aspekten verknüpft ist das Argument höherer Effizienz und Effektivität durch Governance im Vergleich zu bisherigen Formen der politischen Steuerung.

Allerdings ist Governance unter demokratischen Gesichtspunkten in der Politikwissenschaft einigermassen umstritten. In zwei zentralen Punkten weisen Governance-Netzwerke Demokratiedefizite auf (vgl. Sørensen 2005:351):

- Wahrung der demokratischen Regeln von Inklusion und Exklusion
- Mangel an öffentlicher Kontrolle und Verantwortlichkeit im Policy Prozess

Mit anderen Worten: in Governance-Netzwerken können nicht alle Bürger mitwirken; im Gegenteil, es ist wünschenswert den Kreis der Verhandelnden möglichst klein zu halten, denn konsensfördernde Konfliktstrukturen sind nur unter einer kleinen Anzahl von Akteuren möglich (vgl. Benz 1998: 206). Zudem finden die Verhandlungen in Governance-Arenen bis zur Implementation einer Policy meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Zusammenfassend kann man das Problem von Governance und Governance-Netzwerken wie folgt beschreiben:

“Verhandlungen und Kooperation verbessern zwar die Effektivität der Staatstätigkeit, sie sind aber mit Ungleichheit der Beteiligungschancen verbunden, verletzen das Öffentlichkeitsprinzip und entwerten demokratische Kontrollen.” (Benz 1998: 207)

Neben den klassischen vom Volk gewählten Repräsentanten (z.B. Parlamentariern) beteiligen sich in Governance-Netzwerken weitere Akteure an der politischen Steuerung, welche nicht zwingend durch eine formalisierte Wahl aller Stimmberechtigten Zugang finden. Die demokratische Herausforderung von Governance-Netzwerke kristallisiert sich demnach vor allem an der Frage der Repräsentation. Wer darf sich beteiligen und wer nicht? Wer

repräsentiert wen und wie kann der Repräsentierte auf den Repräsentanten Einfluss ausüben und gegebenenfalls sanktionieren? Es stellt sich nun also die Frage, inwiefern sich diese Art der Selektion der beteiligten Akteure auf die demokratische Verankerung von Governance-Netzwerken auswirkt. Zur weiteren Diskussion dieser Frage, lohnt sich ein Ausflug in die Repräsentationstheorie.

2.3 Theoretische Ansätze der Repräsentation

Die demokratische Repräsentation erfordert, dass die Regierenden ihre Entscheidungen öffentlich rechtfertigen müssen (Accountability) und dass die Bürger die Regierenden durch eine Abwahl sanktionieren und dadurch kontrollieren können. Um dieser Form der Sanktionierung Rechnung zu tragen, sehen sich die Regierenden gezwungen, die Präferenzen der Bürger bzw. ihrer Wählerschaft zu beachten (Responsivität). Neben die beiden Elemente Accountability und Responsivität tritt also noch ein Drittes, nämlich die Wahl als Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit.

Dieses allgemeine Verständnis der Anforderungen an die Repräsentanten lässt keine eindeutigen Rückschlüsse zu, ob auch andere Akteure neben den gewählten Politikern als Repräsentanten gelten können.

2.3.1 Enges Verständnis von Repräsentation

Typischerweise wird in westlichen Staaten demokratische Repräsentation als formalisierte Wahl von Parteien und Personen in Parlamente gedacht, welche eine Kombination aus Parlamentarismus und repräsentativer Demokratie darstellt (Benz 1998: 202). Dieses Denkmuster ist einem engen Verständnis von Repräsentation verpflichtet. Aus dieser Perspektive führt repräsentative Demokratie zu „[...] a parliamentary chain of governance according to which the people elect politicians who pass laws and appoint a government that implements the laws by means of a bureaucratically organized administration“ (Sørensen 2007: 153). Das heisst, dass sich repräsentative Demokratie im engen Verständnis in den sogenannten "D-decisions" abspielt, den „two big moments of democratic decision making“. Diese sind zum Einen der Wahltag, an dem das Volk seine Repräsentanten in den Souverän wählt, und zum Andern die Verabschiedung von Gesetzen dieses gewählten Souveräns.

Dieser enge Fokus von Repräsentation beschränkt Repräsentanten auf gewählte Politiker (z.B. Parlamentarier). Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese enge Sicht der tatsächlichen politischen Realität entspricht, in der Policies entstehen. Gerade in Governance-Netzwerken greift die Beschränkung auf die „big D moments“ zu kurz. Daher führt Sørensen den Begriff der „small d moments“ ein, welches ein weiteres, nach unserem Ermessen realitätsnäheres theoretisches Verständnis von Repräsentation ermöglicht.

2.3.2 *Erweitertes Verständnis von Repräsentation*

Sørensen hält fest, dass Policies nicht nur innerhalb dieser grossen "D-decisions" entstehen, sondern in kleinen "d-decisions" in der Phase des Agenda-Settings und der Policy-Implementation. In dieser Phase beteiligen sich auch Akteure, welche nicht zwingend von der Wählerschaft oder dem Souverän beeinflusst werden (Sørensen 2007: 152-154). Die kleinen "d-decisions" umfassen deshalb die genaue Definition des Policy-Problems sowie die möglichen Lösungen für das Problem; zudem auch welche Inhalte, wann und wie auf der politischen Agenda platziert werden. Dazu kommen Vorstellungen darüber, was generell erreicht werden soll und wie diese generellen Policy-Ansichten in konkrete Ziele und Initiativen umgewandelt werden können sowie, ob der Policy-Outcome befriedigend ist oder nicht (Sørensen 2007:161).

Sørensen zeigt auf, dass es sich lohnen kann, Repräsentation und Policy-Entscheide nicht nur auf die zwei grossen D-decisions zu beschränken. Die Ebene davor – welche Policy überhaupt, warum und wie behandelt wird – ist mitunter fast wichtiger. Allerdings rückt so der klassische Begriff der Repräsentation in den Hintergrund, da an Agenda-Setting und Policy-Implementation nicht mehr nur die demokratisch gewählten Volksrepräsentanten (z.B. Parlamentarier), sondern auch eine Vielzahl anderer Akteure (Interessenvertreter aller Art) beteiligt sind. Wie eingangs erwähnt, wird im Englischen nicht zwischen Repräsentant und (Interessen-)Vertreter unterschieden. Bei genauerer Betrachtung der nicht aus dem herkömmlichen demokratischen Wahlprozess entsprungenen Akteure lässt sich feststellen, dass wohl die wenigsten dieser Vertreter innerhalb eines Governance-Netzwerks nur für sich selber sprechen. Sie fungieren als Repräsentant - oder vielmehr als Sprachrohr - für und Bindeglied zu bestimmten Interessengruppen, einem Amt oder einer Organisation. In diesem Sinne argumentiert Sørensen (2007: 162):

„Private actors should not only be seen as pressure groups that seek to influence government. They have substantial influence on many of the small d-decisions that take place in the progress of agenda setting and implementation of big D-decisions.“

Ähnlich, wenn auch von einem anderen Ansatz herkommend argumentiert Pitkin. Unter anderem verweist sie auf Rousseau, welcher postuliert, dass das Volk in legislativen Aspekten des Regierens nicht repräsentiert werden könne.

„The English people think that they are free, but in this belief they are profoundly wrong. They are free only when they are electing members of Parliament. Once the election has been completed, they revert to a condition of slavery: they are nothing“ (Rousseau zitiert in Pitkin 1989: 149).

Repräsentation in Form der blossen Wahl der Repräsentanten beschert dem Volk mit anderen Worten keinen (demokratischen) Frieden. Nur durch die zusätzliche, direkte Bestimmung über die Gesetze, kann das Volk dies erreichen:

„only direct democratic participation provides a real alternative to the horns of the mandate-independence-dilemma, in which a representative is either a mere agent of private concerns or else a periodically elected usurper of popular freedom (Pitkin 1989: 150).

Was sich wie ein Zuspruch für die direkte Demokratie ausnimmt, liesse sich im Falle von Governance-Netzwerken etwas umdeuten. Nicht nur gewählte Politiker haben ein Recht auf politische Gestaltung, sondern auch Akteure verschiedener Interessengruppen, welche als überwachendes Korrektiv gegenüber den gewählten Vertretern die Policies beeinflussen und einen quasi-direktdemokratischen Prozess ermöglichen.

Demokratische Repräsentation kann also ausgehend von diesem Verständnis weiter gefasst werden als der periodische und formalisierte Akt der Wahl von Personen. Legitime Repräsentation ist aus theoretischer Warte auch über komplexere und weniger formalisierte Mechanismen möglich, so dass die drei Grundbedingungen von demokratischer Repräsentation (Accountability, Responsivität und Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit) nicht verletzt werden. Mit welchen Prinzipien dies auch empirisch umsetzbar ist, soll im nächsten Kapitel behandelt werden.

2.3.3 Lösungsvorschlag zur demokratischen Legitimierung von Governance-Netzwerken

Um die demokratische Legitimität von Governance-Netzwerken zu erhöhen, haben die Autoren Sørensen und Torfing vier Ankerpunkte erarbeitet, welche von den Netzwerken zur Sicherung demokratischer Zielsetzungen möglichst erfüllt werden sollten (Sørensen 2005: 52-54 und Sørensen/Torfing 2005: 202-214):

- *Erster Ankerpunkt: Verankerung in demokratisch gewählten Politikern*
Diese Verankerung ist gegeben, wenn gewählte Politiker in der Lage sind - durch die Ausübung von Meta-Governance - die Gründung, Funktion und Entwicklung des Netzwerkes zu kontrollieren.
- *Zweiter Ankerpunkt: Verankerung über Mitgliederbasis*
Die demokratische Verankerung des Netzwerkes bezieht sich auf die Mitglieder der relevanten und betroffenen Gruppen, welche am Netzwerk beteiligt sind. Jedoch wird darauf verwiesen, dass eine one-to-one relationship, wie sie die liberale Demokratietheorie erwähnt, kein guter Weg ist, die Beziehung zu organisieren, da der hohe Grad an Selbst-Regulierung keine engen Verbindungen von Repräsentanten und Repräsentierten zulässt. Jedoch müssen einige Punkte eingehalten werden. Der Prozess der Repräsentation muss transparent sein. Des Weiteren muss das Governance-Netzwerk als Repräsentant der Betroffenen akzeptiert sein.
- *Dritter Ankerpunkt: Verankerung in territorial definierter Bürgerschaft*
In Sørensens und Torfings Augen müssen Governance-Netzwerke auch in einer grossen Gruppe von Bürgern verankert sein, welche von den Entscheidungen des

Netzwerkes nur indirekt betroffen sind. Diese öffentliche Anfechtung (public contestation) seitens der betroffenen Bevölkerung in einem Gebiet – lokal, regional, national oder supranational – ist auch für Governance-Netzwerke von grundlegender Bedeutung.

- *Vierter Ankerpunkt: Verankerung in demokratischen Regeln und Normen*

Der letzte Ankerpunkt besagt, dass Governance-Netzwerke demokratisch verankert werden, wenn sie ein demokratisches Verhalten (democratic grammar of conduct) bei der Interaktion innerhalb des Netzwerkes an den Tag legen.

Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation sind vor allem die ersten drei Ankerpunkte massgebend. Dies deshalb, weil die ersten drei Ankerpunkte eine direkte Verbindung zur Repräsentation herstellen. Der erste Ankerpunkt bezieht sich auf gewählte Politiker und somit Repräsentanten im klassischen Sinn. Der zweite und dritte Ankerpunkt sind in Hinblick auf das erweiterte Verständnis von Repräsentation massgebend, da in ihnen die Punkte der Responsivität und Sanktionierung angesprochen werden. Der vierte Ankerpunkt bezieht sich nur auf das demokratische Verhalten des Netzwerkes und kann daher in dieser Untersuchung vernachlässigt werden.

3 Empirie

Um die demokratische Legitimität von Governance-Netzwerken zu untersuchen, haben wir Sørensen und Torfings Ansatz der vier Ankerpunkte in der Praxis angewendet. In diesem Beitrag ergänzen wir unsere bisherige Forschungsarbeit mit dem Fokus auf ein weites Verständnis von Repräsentation.

In einem ersten Schritt stellen wir das HSK-Netzwerk des Kantons Zürich vor, um dieses dann unter dem Aspekt der Repräsentationselemente zu betrachten. Abschliessend wird das gesamte Netzwerk auf seine demokratische Verankerung hin untersucht. Wir sind der Meinung, dass die vier Ankerpunkte aber auch klare Anweisungen geben, wie sich die Repräsentanten zu verhalten haben, so dass eine Kontrolle durch die Repräsentierten möglich ist und dadurch eine verbesserte Legitimität entsteht.

Sørensen und Torfing weisen Politikern eine Schlüsselrolle für die demokratische Verankerung von Governance-Netzwerken zu, da sie als einzige Gruppe direkte Verantwortlichkeit für ein Versagen eines oder mehrerer demokratischer Verankerungen tragen. Im Minimum sollten Politiker die Aufgabe der Kontrolle über die selbstregulierenden Netzwerke übernehmen (Sørensen/Torfing 2005: 215).

Diese Arbeit vertritt die gleiche Meinung, jedoch - wie sich zeigen wird -, aus anderen Gründen.

3.1 Das HSK-Netzwerk im Kanton Zürich

Der HSK-Unterricht vermittelt Kindern aus anderen Sprach- und Kulturkreisen sprachliche wie kulturelle Inhalte aus ihrem jeweiligen Herkunftsland. Seinen Ursprung hat der HSK-Unterricht im Kanton Zürich in der italienischen Einwanderergemeinschaft. In den 1930er Jahren organisierten politische Flüchtlinge als Ergänzung zum Volksschulunterricht Italienischkurse für ihre Kinder. Mit der wachsenden Population italienischer Einwanderer stieg die Zahl der Kurse stetig an und in den sechziger Jahren gründeten auch Elternvereine aus anderen Einwanderungsländern wie Spanien, Griechenland und Portugal eigene Unterrichtsmöglichkeiten. Heute bieten Trägerschaften aus den unterschiedlichsten Kulturkreisen und Sprachregionen in der ganzen Schweiz HSK-Kurse an.

Lange Zeit waren die Kurse nicht mit dem Volksschulsystem verknüpft und wurden anfänglich von rein privaten Trägerschaften finanziert und organisiert. Nach und nach wurden Organisation und Finanzierung von einigen Herkunftsländern übernommen. Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich erlaubte den italienischen Immigranten als erste, den HSK-Unterricht innerhalb der Volksschule durchzuführen.

Von 1966 an fand, durch mehrere Beschlüsse, eine immer stärkere Annäherung des Erziehungsrats an die HSK-Trägerschaften statt. Weitere Kurse wurden zugelassen und die zwei Unterrichtsstunden in den regulären Stundenplan der Volksschule integriert. Mit einem Beschluss vom 8. November 1983 wurde der Eintrag der HSK-Note ins Volksschulzeugnis gestattet und die HSK-Kurse aller Nationen probeweise zugelassen. Am 11. Juni 1992 wurden die Kurse definitiv im Zürcher Schulsystem verankert und auch nicht-staatliche Trägerschaften anerkannt. Im Jahre 2003 boten über 20 anerkannte Trägerschaften Kurse für rund 9500 Kinder an und beschäftigten 185 Lehrkräfte (Rahmenlehrplan 2003: 5). Bezüglich des Anerkennungsverfahrens gilt es zwei wichtige Kriterien seitens der Trägerschaften zu beachten. Einerseits die Einhaltung des Rahmenlehrplans und andererseits die Einstellungskriterien der Lehrpersonen.

Die zunehmende Integration des HSK-Unterrichts in den regulären Volksschulbetrieb verstärkte die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Bildungsbehörden und den Trägerschaften der HSK-Kurse. Zur verbesserten Koordination und Kooperation zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wurden die *Koordinationsgruppe HSK* und die *pädagogische Kommission HSK* ins Leben gerufen.

Somit lässt sich folgendes Bild des HSK-Netzwerkes im Kanton Zürich zeichnen. Die Akteure kann man vereinfacht in drei Gruppen unterteilen:

Behördenvertreter: Bildungsdirektion (vertreten durch den kantonalen HSK-Verantwortlichen), je ein Vertreter der Schulpräsidenten, der Lehrpersonenkonferenz, der Schulsekretäre, der Schulsynode, der Mittelstufe und der Pädagogischen Hochschule sowie ein Vertreter des Schulkreises Limmattal

Anerkannte Trägerschaften: diese Gruppe kann unterteilt werden in staatlich unterstützte (durch Herkunftsland) und nicht-staatlich unterstützte Trägerschaften.

- Von Konsulaten und Botschaften angebotene, anerkannte HSK-Kurse Griechisch, Italienisch, Kroatisch, Portugiesisch, Serbisch, Slowenisch, Spanisch, Türkisch, Ungarisch
- Kurse von nicht-staatlichen jedoch anerkannten Trägerschaften Albanisch, Chinesisch, Finnisch, Französisch, Koreanisch, Portugiesisch (Brasilianisch), Spanisch (Lateinamerika)

Nicht anerkannte Trägerschaften: wie zum Beispiel Bosnisch, Russisch oder Tamilisch, bilden eine dritte Akteursgruppe, jedoch ausserhalb des HSK-Netzwerks, da das Anerkennungsverfahren den Zugang zum Netzwerk bestimmt.

Die ersten beiden Gruppen bilden die beiden Kommissionen, wobei die Trägerschaften im Idealfall für die Koordinationsgruppe den Leiter der Trägerschaft und für die Pädagogische Kommission eine Lehrperson entsenden. Ebenfalls ist die Zusammensetzung der Kommissionen aus behördlicher Sicht unterschiedlich. Der kantonale HSK-Verantwortliche ist das zentrale Bindeglied zwischen den verschiedenen Akteuren in den beiden Kommissionen sowie im gesamten HSK-Netzwerk des Kantons Zürichs.

3.2 Repräsentation im HSK-Netzwerk des Kantons Zürich

Das gesamte HSK-Netzwerk des Kantons Zürich kann in mehrere Subnetzwerke unterteilt werden. So kann jede Trägerschaft für sich als eigenes Subnetzwerk angesehen werden, aber auch die Koordinationsgruppe HSK und die Pädagogische Kommission HSK weisen Netzwerkstrukturen auf. Somit sind im gesamten Zürcher HSK-Netzwerk eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, einige treten nur in ihrem Subnetzwerk, einige treten im Netzwerk HSK auf. Es sei vorweggenommen, dass gewählte Politiker kaum im kantonalen Netzwerk anzutreffen sind. Damit kann man Papadopoulos (2004:224) in seiner Feststellung beipflichten, „[...] dass nicht die Parlamente oder Parteien die einflussreichsten Akteure bzw. Institutionen in Politiknetzwerken sind, wie dies das Ideal der repräsentativen Demokratie vorsehen würde, sondern Bürokratien und organisierte Interessen.“

Diese Arbeit geht – wie bereits erwähnt – von einem erweiterten Begriff der Repräsentation aus, so dass auch Vertreter der Bürokratie und der organisierten Interessen als Repräsentanten gelten können, wenn sie grundlegende Merkmale der Repräsentation erfüllen (Accountability, Responsivität und Sanktion).

Im Laufe der Forschungsarbeit wurden Interviews mit je einem Vertreter von zwei anerkannten Trägerschaften sowie mit einem Vertreter einer nicht-anerkannten Trägerschaft geführt. Des Weiteren wurden drei Behördenvertreter interviewt. Zudem wurde je eine Sitzung der Koordinationsgruppe HSK und der Pädagogischen Kommission HSK beobachtet. Somit konnte zwar kein vollständiges, jedoch ein weitreichendes Bild des HSK-Netzwerkes im Kanton Zürich gezeichnet werden.

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwiefern die Akteure im Netzwerk HSK als Repräsentanten gelten können. Dazu werden die bereits erwähnten drei Elemente von Repräsentation zunächst auf die Vertreter der Trägerschaften angewandt.

Zwar kann nicht von einer öffentlichen Rechtfertigung seitens der Repräsentanten der Trägerschaften gesprochen werden, da kaum institutionalisierte Leistungsbeurteilungen existieren. Jedoch haben sowohl die Interviews wie auch die Beobachtungen der Kommissionssitzungen gezeigt, dass innerhalb der jeweiligen Trägerschaft durchaus eine Rechtfertigung besteht. Die Ergebnisse der Sitzungen sowie Informationen aus dem Netzwerk werden von den Vertretern weitergeleitet. Auch das Verhalten der Repräsentanten wird von Mitgliedern der Trägerschaft, sprich den Eltern, den Lehrern, usw. registriert und gegebenenfalls Rechenschaft eingefordert, falls etwas nicht der Zufriedenheit entsprach. Die Leistung der Repräsentanten wird beurteilt, eine quasi-öffentliche Rechtfertigung gegeben und somit das Kriterium der Accountability erfüllt.

Als Sanktionsmassnahmen wurden in den Interviews zwei Möglichkeiten genannt. Einerseits können die Eltern ihre Kinder aus den HSK-Kursen nehmen, wenn sie mit der Trägerschaft und dem Repräsentanten der Trägerschaft unzufrieden sind. Vor allem Trägerschaften, die auf die finanziellen Mittel aus der Bezahlung der Kursgelder angewiesen sind, werden dadurch sehr stark sanktioniert. Diese Form der Sanktionierung trifft am ehesten die nicht-staatlich unterstützten Trägerschaften. Im Falle der staatlich unterstützten Trägerschaften bildet die Beschwerdemöglichkeit der Eltern bei einer höheren Stelle, also bei der Botschaft oder dem Konsulat, eine wirksame Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit. Eine dritte, wenngleich nicht explizit genannte Form der Sanktionierung, entsteht bei jenen Repräsentanten der Trägerschaften, welche durch die Eltern gewählt werden und bei unzureichender Leistung/Interessenvertretung mit einer Abwahl rechnen müssen.

Wie die Sitzungen der Kommissionen gezeigt haben, verfügen die Vertreter der Trägerschaften über klare Vorstellungen der Interessen ihrer Mitglieder in ihren jeweiligen Subnetzwerken. Jeder Repräsentant wusste, welche Wünsche die Eltern oder auch die Lehrer der jeweiligen Kurse haben. Das Kriterium der Responsivität ist somit ebenfalls erfüllt.

Auch die Behördenvertreter können als Repräsentanten ihrer jeweiligen Behörde angesehen werden. Als Repräsentanten informieren sie ihre Behörde und Organisation über die Vorgänge innerhalb des HSK-Netzwerks, sie rechtfertigen sich, ähnlich wie die Repräsentanten der Trägerschaften, vor den Mitgliedern ihres Subnetzwerkes.

Diese Leistungskontrolle eröffnet Sanktionsmöglichkeiten in Form von Abmahnungen oder in gravierenden Fällen durch Amtsenthebung. In keinem der Interviews mit Behördenvertretern wurden diese explizit erwähnt, sind jedoch theoretisch denkbar.

Auch das dritte Element der Repräsentation – Responsivität – ist erfüllt. Als Repräsentanten von Behörden handeln sie im Sinne der Behörden und wollen die Ziele und Werte ihrer Behörde in das Netzwerk einfließen lassen. Als Beispiel sei auf das Zusammenspiel

zwischen Bildungskommission und Pädagogischer Hochschule Zürich (PHZH) verwiesen. Ihr Anliegen ist es, dass die ausländischen Lehrkräfte erstens über gute Deutschkenntnisse verfügen, zweitens über nachweisbare pädagogische Kompetenzen verfügen und drittens beide Fähigkeiten stetig verbessern. Daher werden die Repräsentanten angewiesen, diese Anliegen in das Netzwerk einzubringen, was sich in Vorträgen an den Kommissionssitzungen, aber auch im Rahmenlehrplan, niederschlägt.

Im Governance-Netzwerk HSK im Kanton Zürich sind zwar viele Repräsentanten verschiedener Interessen, Behörden und Bevölkerungsgruppen involviert. Allerdings sind bis auf eine Person keine gewählten Politiker im Netzwerk vertreten. Selbst bei dieser einen Person (Präsidentin der kantonalen Schulpräsidenten) kann eher von einem Behördenvertreter als von einem Volksvertreter gesprochen werden. Es sind im Grunde keine demokratischen Repräsentanten – im engeren Sinne der Repräsentation (siehe Kapitel 3.2.) – am Netzwerk beteiligt. Abgesehen vom Fehlen eines demokratischen Repräsentanten ist die Zusammensetzung des Netzwerks HSK sehr breit abgestützt, denn alle relevanten Gruppen und Organisation sind in dem Netzwerk zusammengefasst. Jedoch kann nicht jeder Repräsentant in derselben Weise davon profitieren. Innerhalb der beiden Kommission spielen sich eine Vielzahl deliberativer Prozesse ab, bzw. es wird darüber entschieden wer sich wann, wo und wie zusammenfindet, um in deliberativen Prozessen eine Einigung zu erzielen. Allerdings sind die Trägerschaften, welche nicht kantonal anerkannt sind, von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Dadurch können sie nicht auf das Wissen und die Information der anderen Repräsentanten zugreifen. Gleichfalls haben die Repräsentanten, welche in den Kommissionen sitzen, keinen Zugriff auf die Trägerschaft ohne kantonale Anerkennung. Es gibt keine Kontrollmöglichkeiten, keinen Wissenstransfer oder Verhandlungen.

Somit übernimmt der Kanton bzw. das Parlament die Kontrolle darüber, wer von den Früchten des Netzwerkes profitieren darf und wer nicht. „The strong position of the state derives from its competence to decide which interest organizations should be given access to negotiation networks and which should not.“ (Sørensen 2007: 159). Der Zugang zum Netzwerk ist gesetzlich verankert, wodurch demokratische Repräsentanten den Zugang indirekt beschränken, sich aber nicht direkt daran beteiligen können.

3.3 Standortbestimmung des HSK-Netzwerks in Hinblick auf demokratische Verankerung

Dieser Abschnitt thematisiert die demokratische Verankerung des HSK-Netzwerkes im Kanton Zürich. In der erwähnten Forschungsarbeit wurden einige Subnetzwerke auf ihre demokratische Verankerung und auf ihre demokratische Legitimität hin untersucht. Ausgehend von diesen Ergebnissen werden nun Rückschlüsse auf das gesamte Netzwerk gezogen.

Wie bereits erwähnt sind im gesamten Netzwerk keine Parlamentarier vertreten. Zwar sind vereinzelt gewählte Politiker im Netzwerk vertreten, der von Sørensen und Torfing geforderte Einfluss durch Meta-Governance ist jedoch als eher gering einzuschätzen. Die demokratische Verankerung im ersten Ankerpunkt ist deshalb nicht gegeben.

Die Verankerung in der Mitgliederbasis ist für das HSK-Netzwerk als hoch einzustufen. Dies lässt sich damit begründen, dass die einzelnen Subnetzwerke aus den Mitgliedern entstanden sind. Vor allem auf Seiten der Trägerschaften finden die Eltern der HSK-Schüler grosses Gehör. Ihre Interessen sind für die Repräsentanten der Trägerschaften von unmittelbarer Wichtigkeit. Grund dafür mag die bereits erwähnten Sanktionsmöglichkeiten sein. Die Betroffenen akzeptieren das HSK-Netzwerk, da sie sich darin durch die von Ihnen instruierten und kontrollierten Repräsentanten vertreten sehen. Dadurch sind sie auch in der Lage, sich eine Meinung über die Leistung des Netzwerkes zu bilden und haben das Recht und die Möglichkeit, Kritik am Netzwerk zu kommunizieren.

Der dritte Ankerpunkt, die Verankerung innerhalb der territorial definierten Bürgerschaft, in diesem Falle die Bevölkerung des Kantons Zürich, ist ebenfalls gegeben. Zwar sind die Kommunikationskanäle zwischen HSK-Netzwerk und Bevölkerung noch nicht vollständig installiert. Allerdings bestehen der Wille und erste Umsetzungen, um dies zu verbessern. So haben beispielsweise einige Trägerschaften Internetseiten mit Informationen über ihre Tätigkeiten aufgeschaltet. Darauf sind Rahmenlehrplan und einige Berichte über das HSK-Netzwerk öffentlich zugänglich. Auch unsere eigenen Erfahrungen, die wir in der Zusammenarbeit mit dem HSK-Netzwerk sammeln konnten, zeugen von der Möglichkeit und dem Willen zu öffentlichen Dialogen und der Ansprechbarkeit des Netzwerkes.

Die demokratische Verankerung des HSK-Netzwerkes im Kanton zeigt, dass das Netzwerk als legitim und demokratisch angesehen werden kann. Aus der Forschungsarbeit geht hervor, dass anerkannte Trägerschaften besser verankert sind, als solche die es nicht sind.

Die Koordinationsgruppe HSK, als Herzstück des Netzwerkes, dient einerseits als Informationsverteiler in alle Richtungen, andererseits wird hier über die Geschäfte des Netzwerkes verhandelt und abgestimmt. Der Einfluss nach aussen, zum Beispiel auf Gesetze, ist jedoch eher gering. Es werden zwar Ideen und Anregungen, sowie konkrete Vorschläge (wie zum Beispiel der Rahmenlehrplan) entwickelt. Der Einfluss auf politisch höher gelagerte Entscheidungsebenen wie dem Kantonsparlament ist jedoch sehr begrenzt. Das Fehlen von Parlamentariern im Netzwerk äussert sich in der fehlenden Verbindung zu kantonalen Entscheidungsgremien. Um es mit den Worten Sørensens auszudrücken, werden innerhalb des Netzwerkes eine Vielzahl kleiner d-decisions getroffen. Diese bleiben jedoch innerhalb der Netzwerk-Arena. Es fehlt die Verbindung zu den Arenen, in denen die grossen D-decisions getroffen werden.

3.4 Problemlösung durch Verankerung?

Zur Erinnerung noch einmal die zentralen Probleme von Governance-Netzwerken:

- Wahrung der demokratischen Regeln von Inklusion und Exklusion
- Mangel an öffentlicher Kontrolle und Verantwortlichkeit im Policy-Prozess

Die Arenen der Governance sind abgekoppelt von denen der repräsentativen Demokratie wie dem Parlament. Das Konzept der demokratischen Verankerung von Governance-Netzwerken bietet einige Lösungsansätze zu den genannten Problemen.

Erstens kann durch die Verankerung mit gewählten Politikern die Lücke zwischen der Netzwerk-Arena und der Parlaments-Arena geschlossen werden. Wie das Beispiel HSK-Netzwerk im Kanton Zürich zeigt, entstehen für das Netzwerk erhebliche Nachteile, da es nicht über diese Verbindung zwischen den beiden Arenen verfügt. Obschon das Netzwerk in sich funktioniert und wichtige Entscheide gefällt werden können, finden diese im Kantonsparlament kaum Gehör, da sich ohne politische Vertreter innerhalb des HSK-Netzwerks kaum jemand für dessen Interessen einsetzt.

Zweitens sichert die Verankerung im zweiten und dritten Ankerpunkt die öffentliche Kontrolle und Verantwortlichkeit des Netzwerkes. Repräsentanten aus relevanten Bevölkerungs- und Interessengruppen sichern die Verankerung innerhalb dieser Gruppen. Durch ihr Mitwirken im Netzwerk finden so die Anliegen der direkt, aber auch der indirekt Betroffenen, Gehör. Wie das Beispiel HSK im Kanton Zürich zeigt, sind nicht nur alle Betroffenen Sprachgruppierungen vertreten. Durch den Einbezug von Behördenvertretern wie Schulpräsidenten, Lehrpersonen, Pädagogische Hochschule usw. werden auch die indirekt Betroffenen im Netzwerk repräsentiert.

Der vierte Ankerpunkt sichert, dass die Abläufe wie Wahlen und Abstimmungen innerhalb des Netzwerks nach demokratischen Prinzipien verlaufen. Zudem wird über den vierten Ankerpunkt auch noch einmal sichergestellt, dass alle relevanten und betroffenen Akteure am Netzwerk beteiligt sind. Durch den erweiterten Begriff der Repräsentation sind diese Akteure Repräsentanten einer bestimmten Bevölkerungs- oder Interessengruppe. Damit wird das Problem der Inklusion und Exklusion gelöst. Im Netzwerk HSK hat sich gezeigt, dass durch die demokratischen und deliberativen Prozesse die Akzeptanz des Netzwerks gestiegen ist. Jede Meinung findet Gehör, jeder Repräsentant hat eine Stimme.

4 Fazit

Wie sich gezeigt hat, kann demokratische Verankerung die Probleme der Repräsentation in Governance-Netzwerken lösen. Wichtig ist dabei aber, dass gewählte Politiker, also klassische demokratische Repräsentanten, im Netzwerk vertreten sind, um die gewonnen Vorteile der Governance auch in effiziente Policies umwandeln zu können.

Das Beispiel HSK-Netzwerk im Kanton Zürich hat gezeigt, dass das Netzwerk – vor allem die Koordinationsgruppe HSK – als Repräsentant der betroffenen Bevölkerungsgruppen angesehen wird, da jeder Betroffene einen Repräsentanten als Ansprechspartner zur Verfügung hat, den er instruieren und auch sanktionieren kann. Die Möglichkeiten, diesen Vorteil zu nutzen, sind jedoch durch das Fehlen von Parlamentariern im Netzwerk stark begrenzt. Zur Steigerung von Effektivität und Effizienz von Governance-Netzwerken bedarf es also einer Verbindung zur parlamentarischen Ebene. Das Governance-Netzwerk muss auf dieser Ebene seinerseits durch einen Repräsentanten vertreten werden. Nur eine wirksame Vertretung kann garantieren, dass die wichtige Policy-Vorarbeit und die gewonnenen Vorteile von Governance nicht vor den verschlossenen Toren zur parlamentarischen Arena enden und in mässiger Wirksamkeit versanden.

Eine solche Anbindung von Governance-Netzwerken an Parlamente könnte die herkömmliche Form parlamentarischer Demokratie erweitern und als moderne Regierungsform den wachsenden Herausforderungen einer sich immer schneller, globalisierenden Welt – welche rasche, effiziente und effektive Problemlösungen erfordert – vielversprechende Policy-Prozesse entgegenhalten.

5 Literatur

- BENZ, Arthur (1998): „Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat“, in: Greven, M. (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske und Budrich: 201-222
- BENZ, Arthur (2004): „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“, in: Ebd. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regierungssystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 11-29.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2004): „Governance und Demokratie“, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regierungssystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 215-237
- PITKIN, Hanna Fenichel (1989): *Representation*, in: BALL, Terence et al. (Hrsg.): *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge. S.132-154
- PITKIN, Hanna Fenichel (2004): *Representation and Democracy: Uneasy Alliance*. Scandinavian Political Studies, Vol. 27, No. 3, S. 335-342
- SØRENSEN, Eva (2005): *The democratic problems and potentials of network governance*. Aus European Political Science: No. 4/2005. S.348-357
- SØRENSEN, Eva (2007): *Democratic Theory as a frame for Decision Making: The challenges of discourse theory and governance theory*. in MORCOL, Goktug (Hrsg): *Handbook of decision making*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group. S:151-168
- SØRENSEN, Eva/ TORFING, Jacob (2005): *The democratic anchorage of governance networks*. Aus Scandinavian Political Studies: Vol. 28 – No.3/2005. S. 195-218
- VAN WAARDEN, Frans (1992): *Dimensions and types of policy networks*. Aus European Journal of Political Research 21(1-2):29-52

Legitimität und demokratische Potenziale grenzüberschreitender Governance

Die Institutionen der Euregio Bodensee

Markus Kratochwill & Martin Fröhlich

1 Einleitung

1.1 Von Hierarchien zu Netzwerken? Das Governance-Konzept

Der Beginn des dritten Jahrtausends beflügelt die Phantasie vieler Menschen. Medien und Wissenschaft künden von grossen Trendbrüchen und Transformationen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Insbesondere unter dem Banner der "Globalisierung" firmieren eine Unzahl von Entwürfen und Analysen, die radikal veränderte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen prognostizieren und propagieren. Zur Komplexität aktueller Transformationsprozesse trägt bei, dass Prozesse der Globalisierung begleitet werden von scheinbar gegenläufigen Entwicklungen hin zur Individualisierung, Fragmentierung, zur Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme und zur Wiederentdeckung kleinteiliger regionaler Bezüge (Zürn 1998; Blatter 1998). Prozesse der Dezentralisierung und Regionalisierung werden in Wissenschaft und Politik diskutiert und innerhalb vieler Nationalstaaten und supranationaler Organisationen wie der EU oftmals auch umgesetzt. Kontinentale Integrationsprozesse und die weltweite Verflechtung sozio-ökonomischer Beziehungen verwässern traditionelle territoriale wie funktionelle Grenzen und künden von einer "Entgrenzung der Staatenwelt" (Albert und Brock 1996), so jedenfalls der generelle Tenor zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Analog zum beobachtbaren Strukturwandel ist in der wissenschaftlichen Diskussion eine zunehmende theoretische Verschiebung feststellbar, welche einen Wandel kollektiver Problemlösungsstrukturen von traditionellen Hierarchien zu Netzwerken proklamiert (Kohler-Koch 1998). Mittels des Netzwerkkonzepts wird versucht, die primär horizontalen Interaktionsmuster verschiedener Subsysteme mit dem Staat als Grundlage neuer Entscheidungsstrukturen zu beschreiben und zu analysieren. In ihrer Eigenschaft als Verhandlungssysteme wurden Netzwerke dabei einerseits vom Markt und andererseits von Hierarchien abgegrenzt, stellen im wesentlichen jedoch eine Synthese aus beiden Strukturen dar, indem sie eine Vielzahl von Akteuren – politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche – integrieren (können) und zugleich zu koordiniertem Handeln fähig sind (Mayntz 1993b: 44). Parallel dazu und teils überlappend mit dem Netzwerkkonzept wurde in Abkehr von der Vorstellung traditioneller Staatlichkeit (government / governing) das Governance-Konzept entwickelt, welches Formen konsensualer Entscheidungsfindung und

Koordinierung umschreibt, die nicht zwingend einer übergeordneten Instanz bedürfen und beispielsweise auch über Marktmechanismen funktionieren können (Mayntz 1993a: 11). Dementsprechend hat Zürn die Tätigkeit des Regierens im Sinne von Governance definiert als „zielgerichtete Regelung gesellschaftlicher Beziehungen und der ihnen zugrunde liegenden Konflikte mittels verlässlicher und dauerhafter Massnahmen und Institutionen statt durch unvermittelte Macht- und Gewaltanwendung“ (Zürn 1998: 12). So verstanden umfasst das Governance-Konzept kollektive Problemlösungsprozesse mit Beteiligung eines ganzen Spektrums von Akteuren, wobei die Steuerung und Verwaltung gesellschaftlicher Beziehungen überwiegend auf horizontalen, netzwerkartigen und konsensualen Interaktionen zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Elementen beruht, wenngleich im „Schatten der Hierarchie“ des Staates (Benz 2004: 19).

1.2 Konsequenzen für das traditionelle Verständnis von Demokratie und Legitimität

Die Imperative des so genannten Globalisierungsprozesses – der durch Zürn (1998) treffender als Prozess der Denationalisierung beschrieben worden ist – und die Erkenntnis einer weltweiten und regional erfahrbaren Interdependenz politischer, wirtschaftlicher und auch gesellschaftlicher Art, haben bereits in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer zunehmenden Vermischung von Innen- und Aussenpolitik geführt und den grenznahen Regional- und Lokalakteuren Handlungsspielräume auf zwischenstaatlicher Ebene eröffnet, die sie unter anderem durch grenzüberschreitende Kooperationen auszufüllen begannen. Der Funktionsverlust von Territorialität als Prinzip der Abgrenzung von Machtsphären findet dabei seine Entsprechung in einem Funktionsverlust des traditionellen Nationalstaates als zentraler Baustein der internationalen Beziehungen. Die zentralstaatlichen Parlamente und Regierungen verlieren als Steuerungszentren innerhalb des Nationalstaates an Bedeutung und büssen ihre Stellung als einzig legitime Akteure in den internationalen Beziehungen ein. Der postulierte Wandel von staatlich-hierarchischen Regulierungssystemen zu netzwerkartigen (innerstaatlichen und grenzübergreifenden) Governance-Strukturen bedeutet eine Herausforderung für das „westfälische“ System souveräner Nationalstaaten. Governance-Strukturen, welche nebst staatlichen oftmals auch demokratisch nicht legitimierte Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft integrieren, sowie der diagnostizierte Wandel von territorial definierten politischen Einheiten zu funktional definierten Politeinheiten stellen damit eine fundamentale Herausforderung für das traditionelle Verständnis demokratisch legitimer Herrschaftssysteme dar. Kommt hinzu, dass sich eine Grundbedingung für das traditionelle Verständnis von Demokratie und Legitimität – nämlich die Kongruenzbedingung von (Staats)Gebiet, Volk und Staatsmacht – allmählich auflösen scheinen.

Trifft die skizzierte „Entgrenzung der Staatenwelt“ und die damit verbundene Transformation des politischen Systems zu, so stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation

und Kontrolle dieser neuen (grenzübergreifenden) Regelungs- und Regulierungsstrukturen, liefert die auf territorialer Abgrenzung basierende (direktdemokratische oder repräsentative) Demokratie angesichts funktionaler und/oder sektoralisierter Netzwerke keine adäquate Legitimation für politische Entscheide mehr (Blatter 2001: 195).

In der wissenschaftlichen Literatur fällt die demokratiethoretische Bewertung dieser politischen Transformationsprozesse unterschiedlich aus. Die vergleichende Demokratieforschung verweist auf die höhere Effektivität und Stabilität einer auf Konsens basierten "Konkordanzdemokratie" in Form von Governance-Netzwerken (Schmidt 1995: 239ff). Manche Autoren sehen im kooperativen Staat die Basis für eine diskursive oder deliberative Demokratie (Habermas 1992). Dieser optimistischen Sicht wird entgegengehalten, dass sich in kooperativen Verhandlungssystemen immer nur wenige Teilnehmer der so genannten "Machtelite" treffen. Kooperationen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren werden als demokratiedefizitär charakterisiert und für die Entstehung von illegitimen "Privatregierungen" (Lowi 1969: 50ff.) verantwortlich gemacht. Hierbei wird oftmals auf das bereits symptomatische Demokratiedefizit der EU verwiesen. Gemeinhin wird in der politikwissenschaftlichen Literatur postuliert, dass durch kooperative Staatstätigkeit die Output-orientierten Legitimationskriterien wie Qualität und Effektivität politischer Massnahmen besser erfüllt werden als in der klassischen parlamentarischen Demokratie, jedoch wird dies durch eine Einschränkung der Input-orientierten Legitimation von Demokratie erreicht (Benz 1998: 205; Scharpf 1999).

Trifft die These der Deterritorialisierung der Staatenwelt zu, so müsste sich dies insbesondere in Räumen auswirken, die bisher durch nationalstaatliche Grenzen besonders stark beeinflusst wurden: die Grenzregionen. Grenzübergreifende Regionen eignen sich für eine Untersuchung der Transformation von politischen Strukturen und Institutionen und ihrer demokratiethoretischen Bewertung deswegen, weil an dieser Stelle beide Elemente der "Glokalisierung" zusammen fallen. Hier überlappen und verstärken sich potenziell die skizzierten Entwicklungen von supranationaler Integration und binnenstaatlicher Dezentralisierung und Regionalisierung (Blatter 1998: 20).

1.3 Fragestellung

Mit der anschwellenden Bedeutung regionaler grenzübergreifender Kooperationsformen ist zugleich der Anspruch entstanden, deren Steuerungsstrukturen und Entscheidungsprozesse genauer zu untersuchen. Ausgehend von der Feststellung, dass kooperative Problemlösung zunehmend im länderübergreifenden Verbund und mittels privat-öffentlicher Partnerschaften erfolgt, wollen wir am Beispiel der Institutionen der Euregio Bodensee aufzeigen, ob eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stattfindet und inwiefern die Entscheidungsprozesse zwischen den einzelnen Akteuren demokratisch legitimiert sind. Aufgrund der Integration verschiedener Steuerungsebenen und der grenzübergreifenden Regulierung verschiedenster Politikfelder durch öffentliche, private und staatliche Akteure

stellt sich die Frage sowohl nach der demokratischen Legitimität der Entscheidungsprozesse innerhalb der Institutionen der Euregio Bodensee als auch nach dem demokratischen Potenzial transnationaler Governance-Netzwerke. Damit ergeben sich folgende Kernfragen:

Inwiefern sind die Aktivitäten und Entscheidungsprozesse der Institutionen der Euregio Bodensee demokratisch legitimiert?

In welchen konstitutiven Elementen der Euregio-Institutionen liegen allenfalls demokratische Steigerungspotenziale?

Während die Frage nach der demokratischen Legitimität der Euregio-Institutionen bereits in einer früheren Arbeit (Fröhlich und Kratochwill 2006) mittels eines Rasters von Input-, Output- und Throughput-orientierter Demokratie Kriterien ausführlich thematisiert wurde, wird im folgenden nun primär versucht, die Potenziale von grenzüberschreitenden Kooperationsformen insbesondere im Hinblick auf die repräsentative und deliberative Komponente von Demokratiemodellen zu eruieren und auszuloten. Dabei wird unser Beitrag wie folgt gegliedert sein: Im folgenden Kapitel werden wir uns dem Thema der Repräsentation und Deliberation in Governance-Netzwerken aus theoretischer Perspektive nähern. Anschliessend erfolgt eine skizzenhafte Erläuterung unserer methodischen Vorgehensweise. Danach erfolgt sowohl eine detaillierte Beschreibung der relevanten grenzüberschreitenden Kooperationsformen als auch ihre demokratiethoretische Bewertung. Schliesslich werden die demokratischen Potentiale der einzelnen Institutionen abgeleitet und näher präzisiert.

2 Theorie

2.1 Das Konzept der demokratischen Legitimität

Als theoretische Grundlage unserer Arbeit dient primär das Konzept der demokratischen Legitimität. Legitimität als normatives und theoretisches Konzept versucht zu begründen, wann und warum ein Regelsystem gesellschaftlich akzeptiert ist und warum sich Bürger an allgemein verbindliche Entscheid- und Regelsysteme halten. Gemäss Weber (1980) als Vertreter einer empirischen Demokratiethorie leitet sich Legitimität vom Glauben der Bürger in die Rechtmässigkeit politischer Strukturen und Prozesse ab.⁶ Steffek (2000: 5) definiert Legitimität als “the fact that people voluntarily accept domination on the grounds that they believe in its normative rightfulness“. Der Glaube in die Rechtmässigkeit politischer Kollektiventscheide resultiert dabei primär aus affektiven, religiösen oder rationalen Gründen,

⁶ Die Evaluation von Legitimität im Sinne der empirischen Demokratiethorie ist insofern problematisch, als dass der öffentliche Glaube in die Rechtmässigkeit politischer Ergebnisse auch Resultat einer überzeugenden Öffentlichkeitskampagne sein kann. Demzufolge ist Legitimität ein höchst subjektives Konzept. In einer früheren Arbeit (Fröhlich und Kratochwill 2006) haben wir versucht, ein normatives und möglichst objektiv messbares, zumindest aber ein intersubjektiv nachvollziehbares, Legitimitätskonzept herzuleiten, indem wir anhand von zuvor ausgearbeiteten normativen Legitimationskriterien politische Strukturen und Prozesse zu bewerten versuchten.

wobei heute die rationalen Beweggründe vorherrschend sind. Ob die Kollektiventscheide als legitim wahrgenommen werden hängt dabei einerseits vom Inhalt der kollektiv gesetzten Regelungen und Entscheidungen ab. Andererseits beeinflusst die Qualität des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses selbst die Legitimität kollektiv gesetzter Regel- und Entscheidungssysteme. Zusammenfassend lässt sich demokratische Legitimität folgendermassen umschreiben:

“Legitimacy is a shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power such that the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the actions of the former conform to shared and pre-established norms. Put simply, legitimacy converts power into authority and, thereby, establishes simultaneously an obligation to obey and a right to rule” (Schmitter 2006: 159).

Als Ausgangslage für die Erkennung von demokratischen Potentialen in regionalen grenzüberschreitenden Kooperationsformen dient im folgenden eine leicht modifizierte Variante der bekannten aber simplen Gettysburg-Formel der Demokratie, die 1863 vom US-amerikanischen Präsidenten Lincoln entwickelt wurde. Demnach ist Demokratie “*governance of the people, by the people and for the people*”.⁷ Demokratie ist demnach eine Regierungsform, die aus dem Volk hervorgeht und durch das Volk und in seinem Interesse ausgeübt wird. Regierungen und Governance-Strukturen gelten als legitim, wenn sich die von den kollektiven Regelungs- und Entscheidungssystemen Betroffenen mit den genannten Strukturen identifizieren können (government / governance of the people). Die Bezeichnung “by the people” verweist auf die Partizipation der Bürger und die Antizipation und Implementation von generalisierbaren Interessen und entspricht damit der sogenannten Input-Legitimität politischer Systeme (Scharpf 1999). Im Gegensatz dazu bezieht sich der Begriff “for the people” auf die Output-Legitimität und stellt die sachliche Qualität der Politik wie auch die Effektivität der Orientierung am Gemeinwohl in den Vordergrund (Scharpf 1999). Aufgrund forschungsökonomischer Gründe wird dieser Aspekt jedoch bewusst ausgeklammert.

Ein adäquates Konzept für die demokratiethoretische Evaluation von strukturellen und prozessualen Governancemerkmalen sollte überdies die funktionale und institutionelle Differenzierung zwischen Regierenden (Repräsentanten) und Regierten (Bürger) berücksichtigen. Demokratie bezieht sich demzufolge auf die Qualität der Interaktion dieser Akteursgruppen und charakterisiert sich durch Strukturen und Prozesse, in welchen kollektiv verbindliche Entscheide und Regelungen durch verantwortungsbewusste Repräsentanten im Interesse der Bürger zu Stande kommen. Somit erfordert die demokratische Legitimität politischer Strukturen, Entscheidungsprozesse oder spezieller Politinhalte eine zirkuläre Beziehung zwischen Regierenden und Regierten, wobei gewisse Standards hinsichtlich dieser Prozedur eingehalten werden müssen. Folglich muss der demokratische

⁷ Lincoln entwickelte die Formel mit den Worten, Demokratie sei “government of the people, by the people and for the people”.

Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bestimmte (normative) Standards erfüllen, damit von einem demokratischen Prozess gesprochen werden kann (Deliberation).

2.2 Repräsentation

Wie bereits bemerkt ist eines der wesentlichen Merkmale von Demokratie die Tatsache, dass politische Entscheidungen direkt aus dem Volk hervorgehen. Dies kann über verschiedene Wege geschehen. Das Volk kann Entscheidungen direkt treffen, beispielsweise über eine Volksabstimmung. Es kann aber auch als alternative Möglichkeit Vertreter bestimmen, die als Repräsentanten des Volkes berufen sind, Entscheidungen zu treffen. Sowohl bei der direktdemokratischen als auch bei der repräsentativen Variante ist allerdings zentral, dass der demokratisch getroffene Entscheid als übereinstimmend und damit repräsentativ für die Meinung der Mehrheit des Volkes angesehen werden kann. Selbstverständlich kann nicht jeder politische Entscheid in bewusster Übereinstimmung mit dem Mehrheitswillen des Volkes getroffen werden, nur schon aus praktischen Gründen. Jedoch muss für jeden Vertreter des Volkes, sei er direkt von diesem berufen oder von einem gewählten Vertreter für eine politisch-administrative Funktion angestellt worden, klar sein, wen er schlussendlich in seinen Entscheidungen und Handlungen zu repräsentieren hat. Das geschilderte Prinzip wird in allen demokratischen Verfassungsstaaten des Westens akzeptiert und befolgt. In repräsentativen Demokratien, wie etwa der Bundesrepublik Deutschland, ebenso wie in präsidentialen Systemen, wie etwa den USA. Dies äussert sich zum Beispiel darin, dass die vom Volk auf repräsentativer Basis gewählte Legislative in Deutschland gemäss den herrschenden Mehrheiten die Regierung konstituiert. Damit ist garantiert, dass die herrschende Mehrheitsmeinung des Volkes auch die Mehrheitsmeinung in der Regierung darstellt. In Systemen mit starken direktdemokratischen Elementen wie der Schweiz finden Mehrheitsäusserungen des Volkes im Unterschied zu einem rein repräsentativen System wie beispielsweise Deutschland statt aller vier Jahre sogar mehrmals jährlich statt. In präsidentialen Systemen findet gar eine doppelte Mehrheitsäusserung statt: jede Legislatur einmal gegenüber der Legislative und gemäss einem festen Zeitraum gegenüber dem Präsidenten.

In Übereinstimmung mit dem soeben beschriebenen Prinzip steht Böckenfördes organisatorisch-personelle demokratische Legitimation. Diese ist denn auch laut Böckenförde (1991: 302) gewährleistet, wenn "eine ununterbrochene, auf das Volk zurückführende Legitimationskette für die mit der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten betrauten Amtswalter" besteht. Böckenförde bemerkt hier, dass es durch diese Form von Legitimation auch zu einer Legitimation der staatlichen Organe durch die Amtswalter kommt. Allerdings müsse das Prinzip der individuellen Berufung der Amtswalter durch das Volk oder durch vom Volk gewählte Organe berücksichtigt werden. Des Weiteren müsse darauf geachtet werden, dass die Legitimationskette nicht unterbrochen wird, beispielsweise durch

einen schlecht legitimierten Amtswalter: "Die Kette individueller Berufsakte vom einzelnen Amtswalter bis hin zum Volk als Inhaber der Staatsgewalt muss lückenlos sein" (Böckenförde 1991: 302). In der Praxis wird die „Legitimationskettentheorie“ so angewendet, dass die Berufung eines jeden politisch Verantwortung tragenden Individuums durch ein direkt oder indirekt vom Volk gewähltes Individuum zu erfolgen hat. Ein Mitarbeiter im Fachbereich Steuererhebung in der Sterverwaltung des Landes Baden-Württemberg wird also zum Beispiel berufen von seinem Abteilungsleiter, dieser von einem Staatssekretär im Finanzministerium, dem das Steuerwesen zugeordnet ist. Der Staatssekretär wiederum wird von der Landesregierung in sein Amt eingesetzt und zu guter Letzt die Landesregierung vom Landtag, dem Parlament des Landes Baden-Württemberg, welches vom Volk direkt gewählt wurde. Man erkennt, hier liegt die von Böckenförde geforderte ununterbrochene Legitimationskette vor: vom direktdemokratisch gewählten Abgeordneten bis hin zum Mitarbeiter im Fachbereich Steuererhebung. Allerdings ist zu beachten, dass diese Legitimationskette erstens möglichst kurz ausfallen soll und zweitens die hierarchische Korrektheit gewahrt werden muss. Es kann also zum Beispiel der Baden-Württembergische Wirtschaftsminister nicht einen Abteilungsleiter im Finanzministerium desselben Landes berufen.

Es stellt sich nun natürlich die Frage, ob dieses Prinzip alle an den Entscheidungen eines Organs Beteiligten (zum Beispiel alle, die an der Erarbeitung eines Gesetzesvorschlags beteiligt waren, also auch herbeigezogene externe Experten) umfassen soll oder ob nur die Entscheidung des Organs als solche damit zu legitimieren ist. Böckenförde (1991: 304f.) akzeptiert hier die Auffassung, dass die demokratische Legitimation eines solchen Organs und seiner Entscheidungen dann gewährleistet ist, wenn "so viele Mitglieder [...] über eine individuelle demokratische Legitimation verfügen, dass dadurch die Entscheidung des Organs als solche ihre demokratische Legitimation erhält." Dies heisst jedoch nicht, dass die legitimierten Mitglieder einfach eine Vetoposition innehaben sollen, sondern sie sollen "von sich aus in der Lage sein, eine positive Entscheidung herbeizuführen". Gleich gelagert ist laut Böckenförde auch das Problem, in welchem Umfang Organe oder Instanzen, die nicht über diese Art von Legitimation verfügen (beispielsweise das Gericht eines Sportverbandes, in der Schweiz zum Beispiel der Einzelrichter der NLA im Eishockey), an den Entscheidungen von auf diese Weise demokratisch legitimierten Organen beteiligt werden können (zum Beispiel bei der Entscheidungsfindung eines ordentlichen Gerichts; beispielsweise mit dem Anklagepunkt „Körperverletzung“). Hier müsse dann die "Entscheidungssträgerschaft des demokratisch legitimierten Organs" gewährleistet bleiben (Böckenförde 1991: 306). Damit kann folgender Grundsatz zur Gewährleistung von ausreichender Repräsentation des Mehrheitswillens des Volkes bei staatlichen Entscheidungen jeglicher Art und auf jeglicher Stufe festgehalten werden: Die mit der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten betrauten Amtswalter sind *gemäss der*

Legitimationskettentheorie zu legitimieren. Nebst diesem Kriterium der Repräsentativität wird nun im Folgenden die deliberative Komponente der Demokratie näher vorgestellt.

2.3 Deliberation

Demokratische Prozesse setzen voraus, dass die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure insofern eine kollektive Identität aufweisen, als sie neben der Durchsetzung ihrer eigenen Interessen auch an der Förderung des Gemeinwohls interessiert sind. Eine so verstandene kollektive Identität muss selbstverständlich nicht ethnisch oder national definiert sein. Die Mitglieder eines Demos müssen sich vielmehr als autonome und gleichberechtigte Personen gegenseitig anerkennen und eine *gemeinsame Orientierung aufweisen* (Zürn 1998: 238). Eine solche Gemeinsinn- oder Identitätskomponente ergibt sich erst dann, wenn politische wie gesellschaftliche Akteure in Entscheidungsarenen dazu tendieren, "ihre Positionen einander wechselseitig anzupassen und Kompromisse zu schliessen, wenn nicht sogar in Lernprozessen ihre Interessen neu zu definieren und so einen *Konsens* zu erreichen" (Papadopoulos 2004: 216). Zwar sind Meinungs- und Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen. Tendenziell besitzen Interaktionen in Governance-Strukturen jedoch *kooperativen Charakter*, denn nur die Existenz von gemeinsamen Interessen ermöglicht in nicht-hierarchischen, sprich horizontalen Entscheidungsstrukturen ohne zentrale Zwangsgewalt die Formulierung und Implementation kollektiver Entscheide. Die Gemeinsinnorientierung samt der gegenseitigen Anerkennung schafft damit die Voraussetzung für die Entfaltung der deliberativen Komponente der Demokratie.

Gemäss der Diskurstheorie (Habermas 1999) kommt es primär auf die Kommunikationsbedingungen und Verfahren an, die der institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung ihre legitimierende Kraft verleihen. Aufgrund der oftmals fehlenden kulturellen, ethnischen oder sprachlichen Identität in transnationalen Governance-Strukturen darf der Entscheidungsfindungsprozess nicht auf eine blosse, auf dem Mehrheitsprinzip beruhende Abstimmung reduziert werden. Vorrang vor dem Mehrheitsprinzip als Entscheidungsregel haben vielmehr konsensorientierte, deliberative Diskurse, wobei die *freie und gleiche Beteiligung aller* zugleich Voraussetzung und Ergebnis dieses Prozesses ist. Dies erfordert jedoch die Bereitschaft aller Beteiligten, sich bei der Aushandlung von Kompromissen primär am Allgemeinwohl zu orientieren und nicht individuellen Partikularinteressen zu verfallen. Vielmehr bedarf es deliberativer Prozesse, bei denen alle Beteiligten "der strukturellen Nötigung ausgesetzt sind, für ihre Belange öffentliche Rechtfertigungsgründe zu formulieren" (Gerstenberg 1997: 18). Im demokratischen Prozess darf nicht nur verhandelt (bargaining), es muss auch vom Standpunkt der Unparteilichkeit aus argumentiert (arguing) werden, was die Bereitschaft einschliesst, den eigenen Standpunkt und die eigenen Interessen im Zuge der Deliberation zur Disposition zu stellen. *Lernprozesse*, das *Prinzip der Konsenssuche* und *Rationalität* gelten damit als zentrale Merkmale deliberativer Demokratiemodelle. Politische Forderungen der einen Seite bedürfen

der argumentativen Begründung, wobei die Gegenseite wiederum sachbezogen und argumentativ kontern soll (vgl. Benz 1998: 205). Dabei gelten beispielsweise die bloße Verweigerung von Informationen oder die Drohung mit dem Abbruch der Kooperation als illegitime Machtdemonstrationen in deliberativen Diskursen:

„Voraussetzung effektiver Kooperation ist daher immer ein Mindestmass an Orientierung an gemeinsamen Zielen. Erfolgreiche Verhandlungen verlaufen deshalb immer als Mischungen aus ‚bargaining‘, d.h. strategischem Einsatz von Drohungen und Taktiken mit dem Ziel eines möglichst hohen Gewinns (positionsorientiertes Verhandeln), und ‚arguing‘, d.h. dem Austausch allgemein akzeptierbarer Argumente (verständigungsorientiertes Verhandeln)“ (Benz 1998: 205).

Zentrale Voraussetzung für die demokratische Beteiligung und die allgemeine Akzeptanz von primär diskursiv gefällten Entscheiden ist dabei eine *transparente Informationspolitik*.

Vertreter eines deliberativen Demokratiemodells propagieren Deliberation als zentrales Mittel, um die demokratische Legitimität insbesondere in grenzüberschreitenden Governance-Netzwerken zu erhöhen. Deliberative Prozesse charakterisieren sich dabei primär als eine Art der nicht-hierarchischen und gemeinwohlorientierten Konsenssuche, wobei die argumentative Überzeugungskraft – der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ – hinsichtlich der Entscheidungsfindung Vorrang genießt vor strategischem Machtgebrauch. Grundüberlegung ist dabei die Vorstellung, dass ein argumentativ geführter Diskurs in der Bevölkerung besser nachvollziehbar ist und mehr Überzeugungskraft besitzt als einseitig mit Machtmitteln durchgesetzte Entscheide:

“Once actors reach a reasoned consensus, this could greatly enhance the legitimacy of the rule thus ensuring a high degree of voluntary compliance (...) when an actor believes a rule is legitimate, compliance is no longer motivated by the simple fear of retribution, or by a calculation of self-interest, but instead by an internal sense of moral obligation (...) Such an internal sense of moral obligation follows the logic of appropriateness behind a given norm” (Risse 2006: 193).

Darauf aufbauend argumentieren Vertreter eines deliberativen Demokratiemodells weiter, dass ein argumentativer Diskurs nicht nur die mangelnde Input-Legitimität, sprich das Partizipationsdefizit in internationalen Governance-Netzwerken angeht, sondern auch die gesellschaftliche Bereitschaft zu regelkonformem Verhalten erhöht. Damit leistet das deliberative Demokratiemodell einen entscheidenden Beitrag zur Verringerung des in internationalen Verhandlungsgremien vorherrschenden Demokratiedefizits, indem durch die Forcierung einer *deliberativen, fairen und transparenten Vorgehensweise* sowohl Input- als auch Output-Legitimität politischer Systeme gestärkt werden.

Institutionell betrachtet geht es nebst diesen normativen Postulaten zudem um die Bereitstellung von sogenannten “Zonen der Deliberation“, sprich Räumen, die öffentliche deliberative Prozesse überhaupt erst ermöglichen und fördern (vgl. Zürn 1998: 240f.). Im nationalen politischen Rahmen geschieht dies unter anderem durch öffentliche

Diskussionszirkel, Informationsveranstaltungen, Internet-Foren, Tageszeitungen oder im Fernsehen. Zwar weisen einige Diskussionsrunden bereits transnationalen Charakter auf. Etliche bleiben jedoch so genannten Experten vorenthalten und integrieren die Öffentlichkeit, wenn überhaupt, nur als passive “Konsumenten“. Vielfach fehlen öffentliche Diskurse im breiten gesellschaftlichen Rahmen, wo sich sowohl Regierungsvertreter, Lobbyisten als auch Zivilbürger einen argumentativen Schlagabtausch liefern. Kommt hinzu, dass deliberative Diskurse nach wie vor primär national organisiert bleiben⁸ und folglich der Standpunkt der Unparteilichkeit durch das nationale Gemeinwohl definiert bleibt, anstatt das Spektrum der Interessen grenzüberschreitend breit zu halten und partikuläre Einseitigkeit zu vermeiden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Legitimität von Governance jenseits des Staates aus einer deliberativen Perspektive primär durch eine *transparente Informationspolitik, kooperative und konsensorientierte Deliberation* und *prozedurale Fairness*, sprich die Möglichkeit der freien und gleichen Beteiligung aller am öffentlichen Diskurs gemäss dem Prinzip der Rationalität, erreichen lässt.

3 Methode

Die diesem Artikel zugrunde liegende Arbeit (Fröhlich und Kratochwill 2006) verstand sich als explorativer Versuch einer demokratiethoretischen Evaluation grenzüberschreitender Kooperationsformen. Basierend auf den im theoretischen Teil ausgearbeiteten Legitimationskriterien erfolgte im darauf folgenden Empirieteil eine Bewertung der qualitativen Legitimität der Institutionen der Euregio Bodensee. Dies sind im Wesentlichen die Internationale Bodenseekonferenz der Regierungschefs (IBK) und der Bodenseerat. Ein erster Schritt – die Ausarbeitung grundlegender Charaktermerkmale demokratischer Legitimität – wurde mit der theoretischen Ableitung von grundlegenden Kriterien demokratischer Legitimität vollzogen. In den weiteren Teilen der Arbeit wurde dann geprüft, inwieweit diese legitimationstheoretischen Überlegungen ihre Entsprechung in der Realität finden.

Die angewandten Methoden der Datenerhebung waren dabei primär qualitativer Natur. Ziel war es, mittels einer qualitativ-explorativen Einzelfallstudie die Institutionen der Euregio Bodensee anhand eines zuvor aufgestellten (normativen) Kriterienkatalogs auf ihre qualitative Legitimität zu überprüfen. Dabei wurde das theoretische Konstrukt “demokratische Legitimität“ zuerst in die drei Subdimensionen Input-, Throughput- und Output-Legitimität unterteilt. Anschliessend wurde jede Subdimension auf der Grundlage von demokratiethoretischer Literatur wiederum in weitere drei “Subsubdimensionen“ unterteilt. Diese Subsubdimensionen entsprechen den Legitimationskriterien, welche als Indikatoren die qualitative Legitimität grenzübergreifender Kooperationsgremien zu erheben, sprich zu

⁸ Wohl nicht zuletzt aufgrund von sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten, wobei dieser Faktor gerade in Bezug auf die Institutionen der Euregio Bodensee wegfällt.

messen versuchten. Zur Datenerhebung wurden insbesondere Experteninterviews und die Inhaltsanalyse von relevanten Texten und Dokumenten verwendet.

4 Die Institutionen der Euregio Bodensee

Wie bereits erwähnt besteht in der Bodenseeregion eine Vielzahl an grenzüberschreitenden Kooperationsformen in sehr unterschiedlichen Bereichen. Die augenscheinlichsten Institutionen wie die Internationale Bodenseekonferenz der Regierungschefs (IBK) der Bodensee-Anrainerländer und -kantone, der Bodenseerat und die Bodensee-Parlamentarierkommission fassen ihre grenzüberschreitenden Anstrengungen seit Mitte der 1990er Jahre unter dem Begriff "Euregio Bodensee" zusammen. Dabei unterscheiden sich die Euregio-Institutionen im Bodenseeraum einerseits durch die rechtliche Natur der konstituierenden Akteure und andererseits durch den Grad an institutioneller Formalisierung. Während sich die IBK primär durch staatlich-administrative Exekutivakteure konstituiert und die individuellen Mitglieder somit Träger hoheitlicher Aufgaben sind, integriert der Bodenseerat neben Politikern und Wissenschaftlern primär Vertreter der Wirtschaft, welche sich innerhalb der neun Arbeitsgruppen einem breiten Themenspektrum zuwenden. Beide Institutionen konstituieren sich dabei durch die Integration einer Vielzahl an staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wobei die politisch-administrativen Akteure hauptsächlich die Landes- bzw. Kantons- und Kommunalebene der Bodenseeanrainer vertreten.

Das Verhältnis zwischen IBK und Bodenseerat wird seit jeher als ambivalent wahrgenommen. Einerseits wird die freundschaftliche Beziehung zwischen Mitgliedern beider Institutionen hervorgehoben. Andererseits ist nicht zuletzt aufgrund personeller Überschneidungen von einer kompetitiven (konkurrierenden) Grundstimmung zwischen den Institutionen auszugehen (vgl. Müller-Schnegg 1994: 100), welche wiederum dynamisch auf die strukturelle Weiterentwicklung der beiden Institutionen wirkt. Gemäss dem jeweiligen Selbstverständnis der beteiligten Akteure soll die drohende Konkurrenz einerseits durch die Funktion des Bodenseerates als eine Art ideenliefernde Legislative verhindert werden, andererseits durch einen von der IBK gestellten Kontaktmann, der enge Kontakte zum Bodenseerat pflegen soll. Eine gewisse Nähe zur IBK kann für den Bodenseerat nicht abgeschlagen werden, ist er doch im Gegensatz zur IBK auf externe Finanzmittel angewiesen.

4.1 Die Internationale Bodenseekonferenz der Regierungschefs (IBK)

Ursprünglich primär als informelle Plattform gedacht, in deren Rahmen Fragen der Raumordnung und des Umweltschutzes diskutiert werden sollten, ist die Internationale Bodenseekonferenz inzwischen zu einer sehr aktiven grenzüberschreitenden Institution mit einem breiten Themenspektrum geworden. Gründungsmitglieder der IBK waren die schweizerischen Kantone St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen sowie die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern (D) und Vorarlberg (A). Im Jahr 1993 kamen die beiden

Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden hinzu. Mit der Aufnahme des Kantons Zürich und des Fürstentums Liechtenstein im November 1998 umfasst die IBK heute zehn Mitgliedsländer und -kantone.



Abbildung 1: IBK-Mitgliedsländer und -kantone (IBK-Geschäftsbericht 2004: 28)

Seit den organisatorischen Reformen im Jahr 1979 treffen sich die Regierungschefs der Bodenseeanrainerländer und -kantone einmal jährlich zur Konferenz, in deren Rahmen sie einstimmig Beschlüsse fassen können (IBK-Statut 2005: Art. 7), die aber in der Regel nicht völkerrechtlich bindend sind. Die Konferenz der Regierungschefs versteht sich primär als beratendes Gremium hinsichtlich gemeinsamer regionaler politischer Anliegen und

Zielsetzungen und verabschiedet unter anderem Empfehlungen an die Mitgliedsländer und -kantone sowie Resolutionen an die Bundesregierungen als auch an die Institutionen der Europäischen Zusammenarbeit. Zudem legt sie das Budget fest (IBK-Statut 2005: Art. 3). Der dreimal jährlich tagende Ständige Ausschuss, ein Gremium leitender Beamter, agiert als vorbereitendes und ausführendes Organ der IBK und kümmert sich unter anderem um die Einsetzung und Koordinierung von Kommissionen und Projektgruppen, die Überwachung des Haushaltsbudgets, die Vorbereitung der Regierungschefkonferenz, deren Themenpalette und um die Umsetzung ihrer Beschlüsse (IBK-Statut 2005: Art. 5). Zudem pflegt der Ständige Ausschuss Kontakte zu (externen) Experten und anderen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Die Arbeit in Sachfragen wird schliesslich in sieben Kommissionen und Projektgruppen erledigt (Abbildung 2). Nebst der Verabschiedung eines Statuts und eines Bodenseeleitbildes wurde im Jahre 1994 eine Informations- und Beratungsstelle für grenzüberschreitende Fragen – das Regio-Büro – eingerichtet, welches 2003 in eine Geschäftsstelle umfunktioniert wurde und heute von der EU mittels des Strukturförderprogramms Interreg IIIA gefördert wird. Die Geschäftsstelle sorgt für eine reibungslose und effiziente Zusammenarbeit innerhalb der IBK und dient als zentrale Anlaufstelle für Bürger und deren Anliegen. Mit der Einrichtung eines Regio-Büros bzw. einer Geschäftsstelle und der Einführung eines festen jährlichen Budgets von dazumal 400'000 DM schuf man sich somit innerhalb kürzester Zeit eine organisatorische Basis mit einer eigenen Handlungskapazität.⁹

⁹ Das jährliche Budget wird nach einem festen Finanzierungsschlüssel von den Mitgliedsländern und -kantonen der IBK aufgebracht. Aufgrund der Kriterien "Uferanteil am Bodensee" und "Bevölkerungsanteil in den Uferanliegergemeinden" ergibt sich folgende Verteilung: Baden-Württemberg 33.3%, Bayern 7.3%, Appenzell Ausserrhoden 3.55%, Appenzell Innerrhoden 2.5%, St. Gallen 11.45%, Schaffhausen 6.7%, Thurgau 11%, Vorarlberg 9.2%, Zürich 11.45% und Liechtenstein 3.55% (Angaben gemäss IBK-Statut 2005: Art. 9).

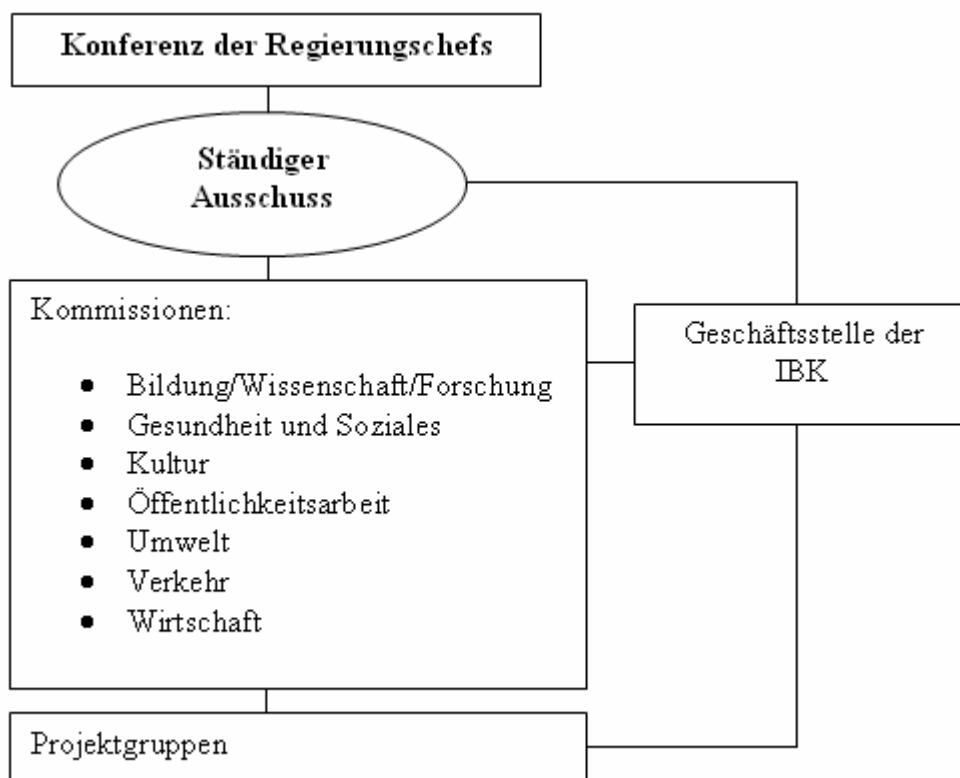


Abbildung 2: Organigramm der IBK

Nebst dem grundsätzlichen Ziel der Intensivierung und Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation im Bodenseeraum widmet sich die IBK primär der Aufgabe, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken (Bodenseeleitbild 1994). Durch gemeinsam erarbeitete Gestaltungsbereiche und Projekte soll ein nachhaltiger Beitrag zur Überwindung der Grenzen in der Region geleistet werden. Die wichtigsten Zielvorstellungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind im Bodenseeleitbild festgehalten und lauten:

- Gemeinsam die Entwicklung der Bodenseeregion nach Massgabe des Leitbildes fördern
- Eine intakte Umwelt in der Bodenseeregion erhalten und soweit erforderlich wiederherstellen sowie raumbedeutsame Vorhaben auf ihre ökologische Verträglichkeit prüfen
- Tourismus und Erholung umwelt- und sozialverträglich gestalten
- Die Region in das europäische Verkehrsnetz einbinden und die Verbindungen, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr verbessern
- Ein ausgewogenes und allen Anrainern zugängliches differenziertes und vernetztes Bildungsangebot vermitteln und damit zu grenzüberschreitenden Begegnungen und Kooperationen beitragen
- Die Wirtschaftskraft der Bodenseeregion stärken und Arbeitsplätze für die Bevölkerung schaffen

- Regionale Unterschiede in der Wirtschaft nach den regionalen Bedürfnissen ausgleichen, um Synergien zu entwickeln (Bodenseeleitbild 1994).

Allgemein versteht sich das Bodenseeleitbild primär als Impuls- und Ideengeber für alle Verantwortlichen, die auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene grenzüberschreitend zusammenarbeiten.

4.2 Der Bodenseerat

Wie bereits angedeutet sorgten Fragen hinsichtlich der Finanz- und Kompetenzverteilung bereits von Beginn weg für ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Bodenseerat und IBK; dies umso mehr, als personelle Überschneidungen bestehen und der Bodenseerat im Gegensatz zur IBK auf externe Gelder angewiesen ist. Allgemein betrachtet versteht sich der Bodenseerat als "beratende Institution auf der Grundlage des persönlichen Engagements seiner Mitglieder" und behandelt alle Fragen, die "von allgemeinem Interesse für die 'Euregio Bodensee' sind" (Bodenseerat-Satzung 1993: Art. 2). Das Ziel seiner Tätigkeit besteht in der Förderung der grenzüberschreitenden institutionellen Zusammenarbeit in der Bodenseeregion, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Naturschutz und Politik. Der Bodenseerat versteht sich im Besonderen als Partner der IBK – zu allen Sitzungen des Bodenseerates wird ein Vertreter der IBK eingeladen (Bodenseerat-Satzung 1993: Art. 3) – und beachtet ausdrücklich "die behördlichen Zuständigkeiten" in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz (Bodenseerat-Satzung 1993: Art. 4). Der Bodenseerat als wirtschaftsorientierte Institution konstituiert sich aus der Versammlung aller Mitglieder (Plenum), dem Präsidium und dem erweiterten Präsidium (Bodenseerat-Satzung 1993: Art. 7). Das Plenum umfasst 55 Persönlichkeiten aus den Sektoren Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Politik, wobei im Vergleich zur IBK den wirtschaftlichen Vertretern eine herausragende Stellung zukommt. Mittels der (nachträglichen) Integration von Gewerkschafts- und Umweltschutzvertretern im Jahre 1993 und der Einsetzung von Arbeitsgruppen wurde der Forderung nach einem breiten, umfangreichen Themenspektrum nachgekommen.

Die 55 zu vergebenden Sitze werden wie folgt verteilt: 27 Sitze stehen deutschen Mitgliedern offen (Landkreise KN, SIG, FN, RV, LI, OA), acht für Mitglieder aus Vorarlberg, 18 für solche aus der Schweiz (Kantone SH, TG, SG, AR, AI) sowie zwei für Liechtenstein (Bodenseerat-Satzung 1993: Art. 8). Die Bestellung der Mitglieder obliegt dem Gremium selbst (!), was selbstredend negative demokratietheoretische Implikationen nach sich zieht. Kommt hinzu, dass der Bodenseerat keine rechtliche Basis besitzt, nebst der Satzung jedoch über eine Geschäftsordnung verfügt. Als Plenum der 55 Mitglieder tagt der Bodenseerat mindestens zweimal jährlich öffentlich. In der Geschäftsordnung wird zwar von Abstimmungen gesprochen (Bodenseerat Geschäftsordnung 1993: § 6), es finden sich aber keine Aussagen über Entscheidungsregeln. Faktisch gilt das Konsensprinzip. Vorschläge und

Resolutionsentwürfe zu Sachfragen werden in neun ständigen Arbeitsgruppen (Abbildung 3) behandelt und anschliessend im Plenum zur Diskussion gestellt und verabschiedet. Wie erwähnt ist das Themenspektrum äusserst breit gefasst und weist die Bereiche Wirtschaft, Technologie, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Infrastruktur, Verkehr, Umwelt, Bildung, Gesundheitswesen sowie Medien, Sport und Freizeit auf (Bodenseerat Satzung 1993: Art. 11).

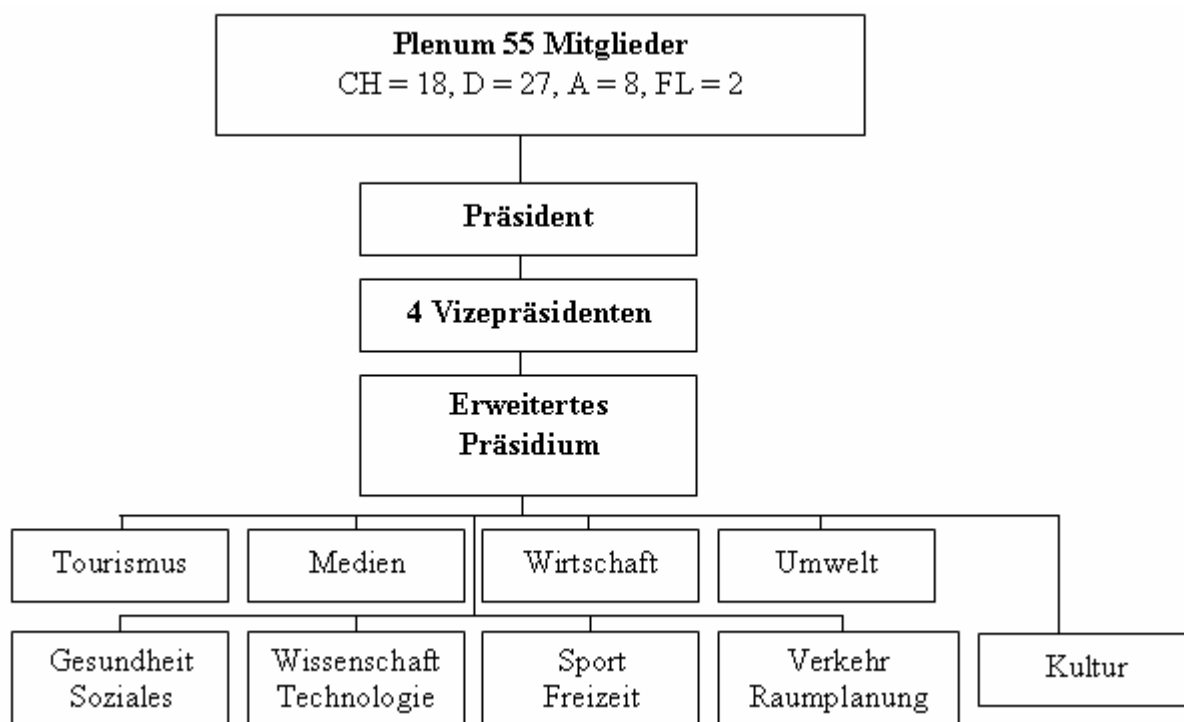


Abbildung 3: Organigramm des Bodenseerates

Gemäss Aussagen von interviewten Mitgliedern des Bodenseerates versteht sich das Gremium als regionaler Ideen- und Impulsgeber: Es wird versucht, auf direktem und indirektem Weg über die Öffentlichkeit Einfluss auf die politische Agenda der IBK auszuüben. Seit Jahren wird dabei immer wieder der Wunsch geäussert, den Bodenseerat als grenzübergreifendes parlamentarisches Legislativorgan im Bodenseeraum zu etablieren, wobei der IBK die Funktion der Bodensee-Exekutive zukommen würde. Grundlegend ist dabei die Vorstellung, dass beide Gremien in irgendeiner Weise demokratisch legitimiert werden sollten. Dies könnte beispielsweise auf dem Weg der öffentlichen Wahl oder der Bestimmung durch Landtage bzw. kantonale Parlamente geschehen.

Ingesamt lässt sich feststellen, dass die Zusammenarbeit am Bodensee fast ausschliesslich von horizontalen Interaktionsbeziehungen geprägt ist; eine vertikale Aggregation der Interessen auf nationalstaatlicher Ebene findet kaum statt. Folglich sind nationalstaatliche Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee nur (noch) marginal beteiligt. Die integrierende und identifikatorische Leistung der Euregio-Institutionen veranschaulicht insbesondere das grenzüberschreitende entwicklungspolitische Leitbild,

welches nebst der Funktion eines regionalen entwicklungspolitischen Richtungsweisers auch als Instrument zur Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure gewertet wird, indem eine grenzübergreifende Identität generiert und gefestigt wird.

5 Demokratietheoretische Bewertung der Euregio-Institutionen

Unsere Forschungsarbeit konnte zeigen, dass die beiden Institutionen IBK und Bodenseerat bezüglich der Repräsentativität überraschend gut demokratisch legitimiert sind. Insbesondere die Beteiligung direkt gewählter Akteure an den wesentlichen Stellen innerhalb der IBK fällt hier stark ins Gewicht. Zudem ist auch von Bedeutung, dass die administrativ involvierten Stellen, wie zum Beispiel das Sekretariat der IBK in Konstanz, ebenfalls eine relativ breit abgestützte Legitimation aufweisen. Allerdings können auch einige Defizite ausgemacht werden.

Als erstes fällt auf, dass der seitens einiger Interviewten gemachte Vorwurf, wonach die IBK vorwiegend Exekutivpolitik betreibe, nicht ganz von der Hand zu weisen ist. Denn es zeigt sich deutlich, dass einmal im Rahmen der IBK getroffene Entscheidungen kaum mehr geändert werden (können), wodurch das Prinzip der Reversibilität politischer Entscheide verletzt wird. Diese Tatsache an sich wäre nicht allzu störend, zeugt sie doch auch von der grossen Effizienz der IBK und ihrer Strukturen. Das Problem hinsichtlich der demokratischen Legitimation unter dem Aspekt der Repräsentativität liegt jedoch darin, dass manche Vorlagen der IBK die Wirkung einer Verordnung entfalten, so dass in gewissen Fällen sogar davon gesprochen werden kann, dass beispielsweise der Unterschied zwischen einem kantonalen Gesetz und einer IBK-Vorlage kaum mehr ersichtlich ist. Dies heisst im Klartext, dass aus legitimationstheoretischer Sicht die Parlamente der beteiligten Kantone und Länder über die einzelnen Vorlagen zumindest auf institutioneller Basis hätten informiert werden müssen. Dies ist jedoch laut unseren Erkenntnissen weder bei den beteiligten Bundesländern noch bei den beteiligten Kantonen der Fall. Besonders die beteiligten Kantone schneiden hier sehr mässig ab, fehlt es ihnen doch im Unterscheid zu den deutschen Bundesländern – mit Ausnahme der Budgetierungsprüfung – vollkommen an Aufsichtsmöglichkeiten über die IBK. Dies vor allem darum, weil die Schweizer Kantone in ihren Parlamenten das Aufgabenfeld "grenzüberschreitende Kooperation" gar nicht kennen. So gibt es auch keine aussenpolitischen Kommissionen auf parlamentarischer Ebene, die dafür zuständig wären. In Deutschland ist dies ein wenig anders geregelt, gibt es dort doch immerhin Kommissionen, welche die im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation federführenden Staatskanzleien kontrollieren.

Bezüglich der deliberativen Elemente der Euregio-Institutionen bleibt festzuhalten, dass mittlerweile sowohl die IBK als auch der Bodenseerat über eigens gebildete Kommissionen verfügen, welche sich aktiv der Öffentlichkeitsarbeit widmen. Mit dem Internetportal verfügt die IBK heute zudem über eine Plattform zu allen wesentlichen Informationen des Bodenseeraums. Bezüglich der IBK-Finanzierung ist zu erwähnen, dass die Budgetvergabe

und -kontrolle den jeweiligen Landes- und Kantonsparlamenten obliegt und damit ebenfalls dem Kriterium der Transparenz Rechnung getragen wird. Da sich der Bodenseerat über Drittmittel finanziert, entfällt eine Bewertung diesbezüglich. Negativ ins Gewicht fällt jedoch der Umstand, dass die Öffentlichkeit bei den Treffen der Regierungschefs und des Ständigen Ausschusses (IBK) ausgeschlossen bleibt. Die Verfahrensregeln innerhalb der IBK wiederum werden in den IBK-Statuten öffentlich kommuniziert. Der kooperative und konsensorientierte Charakter des transnationalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses widerspiegelt sich dabei sowohl im IBK-Statut als auch in der Geschäftsordnung des Bodenseerates. In den Statuten der IBK ist das Einstimmigkeitsprinzip gar festgeschrieben. Mitgliedsländer, welche sich der Stimme enthalten, sind dabei an den so gefassten Beschluss nicht gebunden. Die Gesprächskultur und das Entscheidungsklima werden von der Mehrheit der Interviewten zudem als harmonisch und konsensorientiert gelobt. Der Einbezug von Experten in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wird ebenfalls grösstenteils positiv gewertet, dies unter Verweis, dass Experten Debatten über Sachfragen positiv bereichern und der Einbezug verschiedener Perspektiven die Qualität der Entscheidungen begünstigt.

Bezüglich der Zusammenarbeit von IBK und Bodenseerat ist anzumerken, dass sich der Bodenseerat explizit als Impulsgeber und Partner der IBK versteht (Bodenseerat Satzung 1993: Art. 3). Vom Bodenseerat thematisierte Problemlagen und diesbezüglich erarbeitete Lösungsvorschläge werden dabei zuerst in den jeweiligen Arbeitsgruppen debattiert und anschliessend im Plenum verabschiedet, worauf der Plenumsbeschluss an die IBK weitergeleitet wird (Maus et al. 2000: 95). Die Kooperation zwischen IBK und Bodenseerat wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass in vier Arbeitsgruppen des Bodenseerates (Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr und Gesundheit/Soziales) jeweils ein Mitglied der gleichen Arbeitsgruppe der IBK involviert ist. Es bestehen somit gewisse personelle Überlappungen zwischen IBK und Bodenseerat, was sich einerseits positiv auf den Informationsaustausch und die Effektivität der beiden Institutionen auswirkt, andererseits aber aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten in ein "konstruktives Frustrationsverhältnis" (Maus 2000: 101) münden kann.

Die Anstrengungen seitens der IBK, die Öffentlichkeit in den Entscheidungs- und Willensbildungsprozess zu integrieren, sind seit Jahren vielfältig. So wurde bspw. Ende Juni 2005 auf Anregung des Bodenseerates ein Hearing zum Thema Mikro- und Nanotechnologie (MNT) durchgeführt, in dessen Rahmen die im Bodenseeraum mit MNT befassten Organisationen und Gruppen ihre Positionen in Bezug auf die mögliche Schaffung eines Kompetenzzentrums MNT einbringen konnten (IBK Geschäftsbericht 2005: 10). In den Jahren 2005 und 2006 fanden zudem mehrere Symposien zum aktuellen Thema der Vogelgrippe statt, womit die Grundlagen für einen raschen länderübergreifenden Informationsaustausch gelegt wurden (IBK-Geschäftsbericht 2004: 2). Der Informations- und Interessenaustausch zwischen IBK und Öffentlichkeit wird zudem durch die neuen

Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt. So werden bspw. gesellschaftliche Anliegen, welche Bürger mittels E-Mail an die IBK übermitteln, an die zuständigen Kommissionen weitergeleitet.

Summa Summarum kann festgehalten werden, dass trotz der geringen gesellschaftlichen Wahrnehmung der Euregio-Institutionen die Anforderung an eine transparente Informationspolitik weitgehend erfüllt werden: IBK als auch Bodenseerat betreiben eine offene und kommunikative Informationspolitik mittels grenzüberschreitender (Wander)Ausstellungen, Internet und verschiedenster Printmedien. Allgemein ist den Euregio-Institutionen anzurechnen, dass sie bereits seit über einem Jahrzehnt in etlichen Sachgebieten kooperativ zusammenwirken und das Spektrum der Interessen breit zu halten versuchen. Obwohl aufgrund finanzpolitischer Restriktionen nur die IBK über die entsprechenden Mittel verfügt, um deliberative Räume bereitzustellen, in welchen sich Öffentlichkeit und IBK-Mitglieder argumentativ austauschen können, so bemühen sich grundsätzlich beide Institutionen um einen offenen und zwanglosen Diskurs mit der Bevölkerung der Bodenseeanrainer.

6 Demokratische Potenziale der Euregio-Institutionen

Betrachtet man die Schlussergebnisse der Evaluation im Überblick (Vgl. Abbildung 4), so fällt auf, dass die beiden Euregio-Institutionen gemessen am Gesamtkatalog der Kriterien in etwa gleich gut abschneiden, wobei die am Modell der deliberativen Demokratie orientierten Kriterien am besten erfüllt werden. Dies lässt den vorsichtigen Schluss zu, dass die grenzüberschreitenden Kooperationsformen in der Bodenseeregion die zentralen Aspekte deliberativer Demokratiemodelle besser zu erfüllen vermögen als die traditionellen Kriterien klassischer Demokratiemodelle wie beispielsweise der Repräsentation. Das Beispiel der beiden Institutionen der Euregio Bodensee zeigt auch, dass die Demokratisierung grenzüberschreitender Governance-Strukturen anhand klassischer Muster die Repräsentation zu stärken vermag (governance by the people), gleichzeitig aber die Kooperationsfähigkeit von grenzüberschreitend tätigen Politakteuren reduziert und damit die Effektivität des politischen Entscheidungsprozesses (governance for the people) mindert. Diese Erkenntnis deckt sich mit Benz' Charakterisierung des konfliktiven Wechselverhältnisses von "Mitgliedschaftslogik" und "Einflusslogik" in kooperativen Verbänden (Benz 1998). Demnach mindert die (basis)demokratische Rückbindung von kooperativ tätigen Akteuren deren Handlungsspielraum, was primär konsensorientiertes Verhandeln erschwert und damit der Effektivität abträglich ist.

Kriterien	IBK	Bodenseerat
1.1 Partizipation + Identität	+	++
1.2 Repräsentativität	++	+
1.3 Verantwortlichkeit	-	(-)

2.1 Transparenz	+	+
2.2 Kooperation	++	++
2.3 Deliberation	+(+)	+
3.1 Effektivität + Verhütung von Machtmissbrauch	+	+
3.2 Antizipation + Implementation von generalisierbaren Interessen	+	+
3.3 Expertise	(++)	

Abbildung 4: Ergebnisse der Evaluation

Gänzlich anders lässt sich das Verhältnis zwischen Repräsentation und Deliberation charakterisieren. So ist zu vermuten, dass die Forcierung (direkt-)deliberativer Demokratieelemente die Partizipation und die Verantwortlichkeit, beides Elemente, die eng mit der Repräsentation verbunden sind, zu stärken vermag. Direkt-deliberative Demokratiemodelle propagieren den rationalen, sachlichen und konsensorientierten Diskurs im Rahmen öffentlicher Auseinandersetzungen, womit deren Ergebnisse seitens der Bevölkerung besser nachvollziehbar und rekonstruierbar werden. Dies dürfte nicht nur zu einer Steigerung des Verantwortungsbewusstseins der politischen Repräsentanten gegenüber ihren Wählern führen. Vielmehr wird mittels öffentlicher Diskurse in deliberativen Räumen der kommunikative Austausch zwischen politischen Repräsentanten und der breiten Bevölkerung aktiv gefördert. Die Bereitschaft seitens der IBK und des Bodenseerates, die breite Bevölkerung aktiv in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu integrieren, widerspiegelt sich dabei in deren Bemühen, deliberative Räume in den Bodenseeanrainern institutionell zu verankern. Mittels grenzüberschreitender (Wander)Ausstellungen, Hearings, Symposien und Diskussionszirkeln wird zum einen offen und transparent über aktuelle Problemlagen bezüglich des Bodenseegebiets informiert. Beispielsweise fanden in den Jahren 2005 und 2006 mehrere Symposien zum aktuellen Thema der Vogelgrippe statt, womit die Grundlagen für einen raschen länderübergreifenden Informationsaustausch gelegt wurden (IBK-Geschäftsbericht 2006: 2). Zum anderen ermöglicht die Etablierung deliberativer Räume überhaupt erst die Partizipation der breiten Bevölkerung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Die zahlreichen Symposien und Meetings, welche auf Anregung des Bodenseerates oder durch den Ständigen Ausschuss der IBK zu verschiedensten Themenbereichen organisiert werden, illustrieren dabei vorbildlich, wie der kommunikative Austausch zwischen Exponenten der IBK und der Öffentlichkeit im Rahmen grenzüberschreitender Dialogprozesse gefördert werden kann. Dabei wird die Bevölkerung nicht nur über aktuell politisierte Problem- und Sachlagen informiert und sensibilisiert. Vielmehr kann sie ihre Ideen, Interessen und Anregungen direkt und ohne Umwege an die politischen Repräsentanten der Euregio-Institutionen herantragen. Deliberation und Repräsentation gehen damit Hand in Hand.

Welche Möglichkeiten bestehen nun im konkreten Fall der Euregio-Institutionen, die grenzüberschreitende Kooperation der Bodenseeanrainer demokratischer zu gestalten? Kurzfristig ist hier sicherlich die Forderung einiger Interviewten zu nennen, die Aufsichtsfunktion der ländlichen und kantonalen Legislativorgane gegenüber der IBK zu stärken, indem die Legislativbehörden der Mitgliedsländer und -kantone verstärkt über die Aktivitäten derselben informiert werden. Damit wäre nicht nur der Transparenz gedient, sondern auch die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative sichergestellt. So ist beispielsweise vorstellbar, dass die alljährlichen Treffen der Regierungschefs und die Debatten im Plenum des Bodenseerates von einer kleinen, nicht rede- und stimmberechtigten Gruppe begleitet werden, die im wesentlichen die Funktion besitzt, die regionale und nationale Öffentlichkeit über die debattierten Sachfragen und die unterschiedlichen Interessenlagen der verhandelnden Akteure zu informieren. Derartige Kontrollinstanzen könnten sich aus Parlamentariern und externen Experten zusammensetzen, welche im jeweilig verhandelten Politikfeld öffentlichen Bekanntheitsgrad aufweisen. Zum einen würde damit die Aufsichtsfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive gestärkt. Zum anderen würden grenzüberschreitend relevante Themen von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen, was wiederum identitätsstiftend wirken dürfte. Mittelfristig wäre ferner die Option zu prüfen, in den Legislativgremien der Bodenseeanrainer eigenständige aussenpolitische Kommissionen einzusetzen, wie es seitens eines von uns befragten Experten nachdrücklich gefordert wurde. Langfristig ist zudem die Idee zu prüfen, den Bodenseerat als länderübergreifendes Legislativorgan zu etablieren – quasi ein Bodenseeparlament –, deren Mitglieder durch die Bevölkerung der Bodenseeanrainer im Rahmen direktdemokratischer Wahlen ernannt werden. Die IBK wäre damit nebst der Bevölkerung direkt dem Bodenseerat verpflichtet, der oftmals noch informelle Austausch zwischen IBK und Bodenseerat institutionalisiert. Selbstredend würde sich eine derartige Form der institutionalisierten Kooperation nur um grenzüberschreitend relevante Angelegenheiten kümmern, während kantonale bzw. die Länder betreffende Sach- und Problemlagen weiterhin den zuständigen Landes- bzw. Kantonsghremien oblägen. Aus langfristiger Perspektive wäre des Weiteren die Etablierung direktdemokratischer Verfahren zu prüfen, wie sie die Schweiz kennt, namentlich das Initiativ- und Referendumsrecht. Es wäre unseres Wissens eine Novität mit Vorbildcharakter sondergleichen, wenn in der Bodenseeregion die erste länderübergreifende Abstimmung in Sachfragen stattfände. Allerdings bleiben derartige Visionen angesichts der nur marginal vorhandenen grenzüberschreitenden Identität vorerst Wunschdenken. Mehrheitsentscheide bedingen Identität und Zusammenhalt unter den Betroffenen, ansonsten werden sie von der überstimmten Minderheit schnell als Bedrohung wahrgenommen. Folglich ist die Etablierung einer grenzüberschreitend tätigen Legislative, welche sich durch direktdemokratische Wahlen der Bodenseeanrainer konstituiert, zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen.

Das grösste Entwicklungspotenzial zur Steigerung demokratischer Legitimität in internationalen Verhandlungsgremien liegt momentan wohl in der Forcierung deliberativer Demokratieelemente. Deliberative Diskurse gemeinwohlorientierter Assoziationen – konstituiert durch fachliche, wirtschaftliche und politische Vertreter unter Aufsicht der Öffentlichkeit – fördern nicht nur den offenen Dialog zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sondern erhöhen die sachliche Qualität der Politik ganz allgemein. Kommt hinzu, dass der deliberative Austausch zwischen Exponenten der Euregio-Institutionen und der breiten Öffentlichkeit dem Kriterium der Transparenz Nachdruck verleiht und identitätsstiftend wirkt, was dem langfristigen Ziel einer institutionellen Verankerung von Legislativwahlen basierend auf dem Mehrheitsprinzip in die Hände spielt. Schliesslich ist der partizipatorische Effekt deliberativer Diskurse hervorzuheben: Erst der kommunikative Austausch im Rahmen der Deliberation ermöglicht überhaupt die breite Integration der Bevölkerung in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess und damit die potenzielle Antizipation und Implementation von generalisierbaren Interessen. Deliberative und repräsentative Demokratieelemente stehen damit in einem positiven Wechselverhältnis zueinander.

7 Fazit

Ingesamt konnte für die untersuchte Bodenseeregion die These der Transformation politischer Institutionen von formalen Hierarchien zu Netzwerken mit primär horizontalen, konsensorientierten Interaktionsmustern bestätigt werden. Die Vertretung von nationalen Interessen nach aussen seitens der Bundesbehörden weicht zunehmend einem horizontalen, netzwerkartigen Interaktionsmuster, wobei primär regional ansässige Akteure der Landes- bzw. Kantons- und Kommunalebene im Rahmen konsensorientierter Verhandlungen grenzüberschreitende Problemlagen angehen. Dies gilt zumindest für den Bodenseeraum. Der Prozess der regionalen, grenzüberschreitenden Verflechtung führt damit nicht nur zu einer zunehmenden Vermischung von Innen- und Aussenpolitik, sondern resultiert auch darin, dass zunehmend Akteure der subnationalen Ebene aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft im Rahmen privat-öffentlicher Partnerschaften aussenpolitisch tätig werden. Die primär horizontalen Interaktionsmuster in Governance-Netzwerken führen wiederum dazu, dass Verhandlungen in transnationalen Räumen kooperativen Charakter aufweisen. Damit etabliert sich im konkreten Fall der Bodenseeregion eine weitere, territorial verankerte „Zwischenebene“ – nämlich die Region –, welche durch einen klassischen Parlamentarismus kontrolliert und legitimiert wird.

Obwohl seitens der interviewten Experten verschiedentlich eine Formalisierung der Kooperation im Bodenseeraum mit dem Verweis auf die Einschränkung des Handlungsspielraums abgelehnt wurde, lässt sich abschliessend festhalten, dass eine stärker institutionalisierte Zusammenarbeit nicht nur der demokratischen Legitimität zu Gute käme, sondern mittel- und langfristig auch die besagten Institutionen davon profitieren

dürften. Die Etablierung einer nationenübergreifenden Identität ist letztendlich das non plus ultra für die potenzielle Demokratisierung transnationaler Räume. In naher Zukunft ist dabei insbesondere die Etablierung von eigenständigen aussenpolitischen Kommissionen in den Legislativgremien der Bodenseeanrainer zu prüfen, um der demokratiethoretischen Forderung nach der legislativen Aufsichtsfunktion über die Exekutive Rechnung zu tragen. Ferner ist auch der länderübergreifende Austausch von Ideen und Interessen im Rahmen deliberativer Diskurse weiter zu intensivieren.

Generell lässt sich wohl mit der Feststellung schliessen, dass das Modell grenzüberschreitender Zusammenarbeit, wie es sich am Bodensee konstituiert, trotz gewisser Defizite Vorbildcharakter für künftig zu etablierende Kooperationsformen in Grenzregionen aufweist. Die Institutionen der Euregio Bodensee helfen dabei nicht nur Interessenkonflikte auszugleichen, sondern sie engagieren sich auch an vorderster Front für die Etablierung einer regionalen grenzüberschreitenden (Bodensee-)Identität. Die Forcierung repräsentativer und deliberativer Demokratieelemente dient damit dem mittelfristigen Ziel, theoretischen Ansprüchen nach demokratischer Legitimität auch in der Praxis Geltung zu verschaffen.

8 Quellen- und Literaturverzeichnis

8.1 Quellen

Bodenseeleitbild (1994). Online im Internet:

<http://www.bodenseekonferenz.org/bausteine.net/file/showfile.aspx?downaid=6964&sp=D&domid=1043&fd=3> [Stand: 26.11.2006].

Bodenseerat Geschäftsordnung (1993). Online im Internet:

http://www.emb.net/bodenseerat/bodenseerat_inhalt/bodenseerat_satzung.shtml [Stand: 26.11.2006].

IBK-Geschäftsbericht 2004.

IBK-Geschäftsbericht 2005.

Satzung des Bodenseerates (1993). Online im Internet:

http://www.emb.net/bodenseerat/bodenseerat_inhalt/bodenseerat_satzung.shtml [Stand: 26.11.2006].

Statut der Internationalen Bodenseekonferenz (1994, 2005). Online im Internet:

<http://www.bodenseekonferenz.org/bausteine.net/file/showfile.aspx?downaid=7559&sp=D&domid=1043&fd=2> [Stand: 26.11.2006].

8.2 Literatur

ALBERT, Mathias / BROCK, Lothar (1996): Debordering the World of States: New Spaces in International Relations. In: *New Political Science* 35, 69-106.

BENZ, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, M. (Hg.): *Demokratie - eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske und Budrich, 201-222.

BENZ, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hg.). *Governance – Regieren in*

- komplexen Regierungssystemen: Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-29.
- BENZ, Arthur / PAPADOPOULOS, Yannis (Hg.) (2006): *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences.* London: Routledge.
- BLATTER, Joachim (1998): *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika.* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- BLATTER, Joachim (2001): *Netzstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen.* In: *Politische Vierteljahresschrift* 42(2), 193-222.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- FRÖHLICH, Martin / KRATOCHWILL, Markus (2006): *Die Legitimität grenzüberschreitender Kooperationsformen in der Bodenseeregion: Versuch einer demokratietheoretischen Evaluation der Institutionen der Euregio Bodensee.* Forschungsarbeit am IPZ der Universität Zürich.
- GERSTENBERG, Oliver (1997): *Bürgerrechte und deliberative Demokratie: Elemente einer pluralistischen Verfassungstheorie.* Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung.* Frankfurt: Suhrkamp.
- KOHLER-KOCH, Beate u.a. (Hg.) (1998): *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LOWI, Theodore (1969): *The End of Liberalism.* New York: W. W. Norton.
- MAUS, Robert / MÜHLEMAN, Ernst / SUND, Horst (Hg.) (2000): *Die Euregio Bodensee – Baustein eines föderalistischen Europas. 3. Bodenseeforum 2000 mit den Beschlüssen des Bodenseerates vom 5. November 1997 bis 1. Juli 2000.* Gottmadingen: Sauter.
- MAYNTZ, Renate (1993a): *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm.* In: Kooiman, Jan (Ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions.* London et al.: Sage Publications, 9-20.
- MAYNTZ, Renate (1993b): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.* In: Héritier, Adrienne (Hg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 40-56.
- MÜLLER-SCHNEGG, Heinz (1994): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion: Bestandsaufnahme und Einschätzung der Verflechtung politisch-administrativer und organisierter privater Gruppierungen.* Dissertation an der Hochschule St. Gallen, Hallstadt.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2004): *Governance und Demokratie.* In: Benz, Arthur (Hg.). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215-237.
- RISSE, Thomas (2006): *Transnational Governance and Legitimacy.* In: Benz, Arthur / Papadopoulos, Yannis (Hg.). *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences.* London: Routledge, 179-199.
- SCHARPF, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- SCHARPF, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHMIDT, Manfred G. (1995): *Demokratietheorien.* Opladen: Leske und Budrich.
- SCHMITTER, Philippe C. (2006): *Governance in the European Union: A Viable Mechanism for Future Legitimation.* In: Benz, Arthur / Papadopoulos, Yannis (Hg.). *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences.* London: Routledge, 158-175.

STEFFEK, Jens (2000): The Power of Rational Discourse and the Legitimacy of International Governance. London: Pluto Press.

WEBER, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.

ZÜRN, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a. M.: Edition Zweite Moderne.

Governance-Netzwerke zur politischen Meinungsbildung

Manifestation einer neuen politischen Kultur?

Matthias Narr und Yann Stricker

1 Einleitung

Angesichts der zunehmenden Komplexität verschiedener Politikfelder und einer immer stärkeren internationalen Verflechtung, die einhergeht mit einer Abnahme staatlicher Steuerungsmöglichkeiten, steht die Politikwissenschaft vor einer äusserst schwierigen Ausgangslage. Wie können politische Zusammenhänge erklärt werden, wenn nichtstaatliche Akteure und Institutionen eine immer wichtigere Rolle spielen? Die Problematik zeigt sich beispielsweise in der zunehmenden Belastung westlicher Staaten, weil multinationale Firmen im Rahmen der Globalisierung die Produktion in Billiglohnländer verlagern und Arbeitslose und Steuerausfälle zurücklassen. Oder im regionalen Kontext die Klage der Städte darüber, dass die gut verdienenden Bevölkerungsteile in die Agglomerationen abwanderten, trotzdem aber Zentrumsleistungen beanspruchten. Dieses Phänomen betrifft auch das Politikfeld, welches im Zentrum unseres Beitrags steht, nämlich die Partizipation in Zusammenhang mit der politischen Meinungsbildung in der Schweiz.

Der Bereich der politischen Partizipation war in den letzten Jahren im Rahmen der Diskussion über das demokratische Selbstverständnis der westlichen Staaten Gegenstand kontrovers geführter wissenschaftlicher Debatten. So sahen die einen in den stetig sinkenden Wahlbeteiligungen eine Gefahr für die Legitimität heutiger Demokratien, andere dagegen beobachteten lediglich eine Verschiebung hin zu neuen Partizipationsformen, etwa den neuen sozialen Bewegungen oder Strassenprotesten. Neben der Tatsache, dass die Wahl- und Abstimmungsbeteiligungen in den westlichen Demokratien tendenziell gesunken sind, wurde oftmals auch eine abnehmende Bedeutung politischer Parteien festgestellt. Vor dem Hintergrund dieses Wandels – weg von traditionellen, hin zu neuen Partizipationsformen – sind wir auf ein bislang noch weitgehend unerforschtes Phänomen gestossen: Auf politische Netzwerke, welche sich auf eine neue Art und Weise in den politischen Meinungsbildungsprozess einbringen. Ihrem Anspruch nach sind sie sachorientiert, unabhängig und keiner politischen Partei verpflichtet. Alle geben sich einen meinungsbildenden Auftrag und versuchen, Leute für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu mobilisieren. Dafür benützen sie das Internet, betreiben Websites, versenden Newsletter, produzieren Podcasts, erarbeiten Broschüren und veranstalten Abstimmungsparties.

„Neu“ sind diese Netzwerke für unsere Untersuchung, da es noch keine politikwissenschaftlichen Analysen zu ihnen gibt. Ansonsten steht die Frage der tatsächlichen Neuartigkeit dieses Phänomens im Zentrum unseres Interesses. Das Problem des „Neuen“ geht einher mit der theoretischen Frage, inwiefern der Perspektivwechsel von politischen Steuerungsmechanismen hin zu politischen Koordinationsmechanismen empirisch festgemacht werden kann – und damit tatsächlich von einem neuen Phänomen gesprochen werden kann.

1.1 Fragestellung

Dieser Perspektivwechsel wird in der Politikwissenschaft mit dem *Shift* von *Government* hin zu *Governance* beschrieben. Dabei geht es allgemein um die Frage, inwiefern in westlichen Demokratien die Charakteristik politischen Handelns in einem grundsätzlichen Wandel begriffen ist oder nicht. Wir stellen uns diese Frage in Bezug auf das politische Handeln von Akteuren in neuen Netzwerken politischer Meinungsbildung. Da der Begriff *Governance* noch keinen theoretischen Ansatz impliziert – der Begriff wird für sehr unterschiedliche Phänomene verwendet – versuchen wir ihn mit dem Ansatz der neuen politischen Kultur zu koppeln. Dieser erlaubt eine akteurszentrierte Perspektive, in der Wandel als ein kulturelles Phänomen begriffen wird, das sich in den Motivationen und grundlegenden Einstellungen der Akteure manifestiert. Vor diesem theoretischen Hintergrund wollen wir mit einer qualitativen Analyse herausfinden, wie die politischen Einstellungen von befragten Akteuren mit der neuen Form politischer Partizipation zusammenhängen. Dabei werden uns die beiden folgenden Fragestellungen leiten:

Wieso engagieren sich politische Akteure in neuartigen Netzwerken mit dem Ziel der politischen Meinungsbildung?

und:

Entspringt die Motivation für das Engagement der Akteure einem veränderten Demokratieverständnis in Form einer neuen politischen Kultur?

Die erste Frage ist betont offen formuliert. Dies erlaubt uns die These, welche im Ansatz der neuen politischen Kultur impliziert ist – nämlich dass ein Wandel der politischen Kultur stattgefunden habe – kritisch zu hinterfragen. Zudem interessieren wir uns, wie oben erwähnt, dafür, wodurch sich die Neuartigkeit bei diesen Netzwerken definiert. Die zweite Frage ist konkret auf das Konzept der neuen politischen Kultur bezogen. Beantworten werden wir sie anhand von Einstellungsprofilen der von uns befragten Akteure. Diese Profile vergleichen wir mit den Thesen der Theorie, respektive den Eigenschaften einer neuen politischen Kultur.

Theoretisch stützen wir uns auf zwei unterschiedliche Ansätze. Einerseits dem bereits erwähnten Ansatz der neuen politischen Kultur. Andererseits den Doxa-Ansatz, der als

empirische Demokratietheorie verwendet wird. Im Gegensatz zur politischen Kultur versucht dieser Ansatz ein theoretisches Gerüst für die Dauerhaftigkeit politischer Orientierungsmuster zu errichten. Bevor die drei ausgewählten Netzwerke vorgestellt werden, führen wir im nächsten Kapitel die zentralen theoretischen Begriffe der beiden Ansätze ein.

2 Theorie

2.1 Ansatz der politischen Kultur

Der Ansatz der politischen Kultur geht auf eine paradigmatische Wende in der Politikwissenschaft in den 1960er Jahren zurück. Die in den USA gegründete Schule der *Political Culture* nutzte die Möglichkeiten, erstmals breit angelegte Individualdatenerhebungen durchführen zu können. Dadurch versuchte man empirisch abgestützte Rückschlüsse auf die so genannte politische Kultur eines Landes zu ziehen. Paradigmatisch dafür steht die Studie von Almond und Verba (1963). Dieser Ansatz, der auf einer mittleren Ebene (*middle range*) basiert, versucht individuelle Muster mit strukturellen Gegebenheiten zu verbinden. Dieses Vorgehen wurde auch von den Vertretern des hier verwendeten Ansatzes der Neuen politischen Kultur (*New Political Culture*) übernommen. Die Hauptvertreter dieses Ansatzes sind Ronald Inglehart und Terry Clark.

2.2 New Political Culture (NPC)

Das Konzept der NPC tauchte zum ersten Mal im Jahre 1989 in einem gemeinsamen Werk von Clark und Inglehart (1989, 1990) auf. Es wurde in der Folge weiter vertieft. Als Basis des Modells gelten heute drei Sammelbände welche alle von Clark heraus- oder mitherausgegeben wurden. Im ersten Band (Clark 1994) werden die Hypothesen der neuen politischen Kultur mit empirischen Erkenntnissen aus den urbanen Ballungsräumen getestet, etwa in Bezug auf Stadtplanung und öffentlicher Verkehr. Im zweiten Band (Clark und Rempel 1997) wird versucht, die Hypothesen der NPC mit Daten aus Bürgerbefragungen empirisch zu belegen. Der dritte Band (Clark und Hoffmann-Martinot 1998) ist der umfassendste Teil der Trilogie und eine Standortbestimmung zugleich. Es werden die gegenwärtigen Erkenntnisse des Modells zusammengefasst und in einen weltweiten Kontext gestellt, die Ergebnisse kritisch gewürdigt und zukünftige Forschungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dieser dritte Band und insbesondere das zweite Kapitel, welches von Clark und Inglehart (1998) verfasst wurde, bildet der Topos des von uns verwendeten Ansatzes der neuen politischen Kultur.

Die Ausgangslage für das Modell der NPC bildet zum einen der von Inglehart (1977) schon früher festgestellte Wertewandel, zum anderen der zunehmende Bedeutungsverlust von Klientelismus und Schichtzugehörigkeit zur Erklärung von Wahlverhalten und politischer Aktivität. Die Wertewandeltheorie beruht auf der These, dass sich die Werteprioritäten der

Menschen in den westlichen Industriestaaten im Verlaufe des zwanzigsten Jahrhunderts geändert hätten. Materielle Bedürfnisse seien gegenüber postmateriellen Bedürfnissen in den Hintergrund getreten. Die Gründe hierfür sieht Inglehart hauptsächlich in der Primärerfahrung einer Generation, die während ihrer Sozialisation von einem noch nie da gewesenen Wohlstand umgeben gewesen sei. Somit hätten materielle Bedürfnisse – man könnte auch sagen existenzielle Bedürfnisse – an Bedeutung verloren.

Die Schichtzugehörigkeit war lange Zeit der dominierende Ansatz zur Erklärung von politischen Einstellungen und Zugehörigkeiten gewesen (Verba und Nie 1972). Klassischerweise wurde zwischen Unter-, Mittel- und Oberschicht unterschieden und das wichtigste politische Thema war die Umverteilung von Oben nach Unten im Wohlfahrtsstaat. Die Wahlkampagnen fokussierten auf Lohn, Arbeitslosigkeit und Steuern. Dadurch konnten die Akteure relativ einfach in ein Links/Rechts-Schema eingeordnet werden. Natürlich sei mit Hilfe der Klassenzugehörigkeit auch heute noch die Begründung von bestimmten politischen Werten möglich. Für eine umfassende Analyse erscheint den Autoren ein solches Vorgehen aber inadäquat, da zu viele andere Faktoren ausser Acht gelassen würden. Die Autoren nennen insbesondere folgende Faktoren: Geschlecht, Ethnie, Ökologie, Regionalismus und sexuelle Orientierung. Starke Cleavages in diesen Bereichen erhielten seit den siebziger Jahren immer mehr Einfluss auf die politische Kultur und verdrängten die Schichtzugehörigkeit als dominierendes Merkmal. Ähnlich verhalte es sich mit dem Klientelismus, eine Erklärung für politisches Verhalten, welche früher von grosser Bedeutung war, heute aber wegen der Nähe zu politischen Übeln wie der Korruption und der Vetternwirtschaft in Verruf geraten ist (Clark und Inglehart 1998: 10). Viele Leute seien demnach nicht mehr bereit sich einer bestimmten politischen Ideologie unter zu ordnen oder sich in politische Abhängigkeiten zu begeben.

Die neue politische Kultur findet ihren Ausdruck in sieben Merkmalen:

1. einer abnehmenden Bedeutung des klassischen Links/Rechts-Schemas
2. einer Trennung von gesellschaftlichen und politischen Problemfeldern
3. einem Bedeutungsgewinn von gesellschaftspolitischen Fragen
4. einem zunehmenden Individualismus, einhergehend mit einem zunehmenden Liberalismus
5. einer Hinterfragung des Sozialstaates
6. einer vermehrten Sachpolitik, einhergehend mit einer breiteren und spezifischeren Teilnahme von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen
7. einem zunehmenden Einfluss junger Leute auf die politische Kultur.

2.3 Ursachen für den Wandel hin zu einer NPC

Das NPC-Modell arbeitet einerseits mit sozialpsychologischen, andererseits mit strukturdeterministischen Kausalitäten. Der auf individueller Ebene gemessene Wertewandel

wird nach Inglehart durch die in sozialpsychologischer Sicht prägenden Erfahrungen während der Sozialisation hervorgebracht. Hier entscheidet sich für das Individuum, welche Güter knapp sind. Während dies vor der Hochkonjunktur der fünfziger und sechziger Jahren vor allem materielle und existenzielle Güter waren – Nahrung, Sicherheit, Kleidung etc. – so sind es in den Wohlfahrtsstaaten eher postmaterielle Güter. Je nach wirtschaftlicher Lage verschieben sich also in dieser Theorie die knappen Güter in der Bedürfnispyramide nach oben. Zwei Merkmale des Konzeptes der neuen politischen Kultur sind hierbei für Inglehart (1989: 30) von grosser Bedeutung: „(1) Die Reaktionen der Menschen auf eine bestimmte Situation sind durch subjektive Orientierungen geprägt, die zwischen Kulturen und innerhalb von Subkulturen variieren. (2) In diesen unterschiedlichen subjektiven Orientierungen spiegeln sich unterschiedliche Erfahrungen während der Sozialisation wieder (...)“.

Die strukturellen Erklärungsfaktoren sind zweistufig angeordnet: Zuerst führen Inglehart und Clark (1998: 39) wirtschaftliche Ursachen an. Diese schufen die Bedingungen, damit auf einer zweiten Stufe ein gesellschaftlicher und kultureller Wandel stattfinden konnte bzw. kann. Am Anfang stehe das grosse Wirtschaftswachstum nach dem zweiten Weltkrieg in Nordamerika und Europa, einhergehend mit einer zunehmenden Globalisierung im Verlaufe des zwanzigsten Jahrhunderts. Die Globalisierung habe eine ähnliche Wirkung auf die Gesellschaften wie die Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts. Sie führe dazu, dass Individuen, Unternehmen und Kommunen zusätzlich zum regionalen und nationalen Kontext gleichsam in globale Zusammenhänge integriert würden. Ein weiterer wirtschaftsstruktureller Faktor, welcher mit der Globalisierung in engem Zusammenhang stehe, ist die Transformation der westlichen Industrienationen in Dienstleistungsgesellschaften. Dies drücke sich nicht zuletzt im stetig steigenden Bildungsniveau aus. Denn vom heutigen Arbeitnehmer werde erwartet, dass er sich fortlaufend weiterbilde, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.

Hiermit sind wir bei der zweiten Stufe der strukturellen Ursachen für die NPC angelangt. Bedingt durch den wirtschaftlichen Wandel und ausgelöst durch die Kulturrevolution der sechziger Jahre, in der gesellschaftliche Werte offen hinterfragt wurden, seien auch die klaren politischen und gesellschaftlichen Hierarchien immer mehr unter Druck geraten. Vertikale Organisationsmodelle seien in vielen Bereichen von eher horizontalen Modellen abgelöst worden, von der Familie bis hin zu der Organisationsstruktur von Unternehmen oder supranationalen Gebilden wie der EU. Immer wichtiger würde dagegen das Kapital Wissen, und somit eine gute Bildung (Inglehart und Clark 1998: 38).

Der Wandel hin zu einer neuen politischen Kultur geschah somit nicht plötzlich. Er ist vielmehr Ausdruck eines langsamen Transformationsprozesses, der sich in gewandelten Einstellungen und Überzeugungen von Individuen niederschlägt. Diese sind demnach nicht Motoren der Veränderung, sondern bloss deren Träger. Die strukturellen Bedingungen während der Sozialisation führen im Modell von Inglehart und Clark zu einer Prädisponierung auf individueller Ebene. Dabei wird, ähnlich wie bei einem Klassenmodell, ein kausaler

Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Bedingungen und individuellen Wertmustern angenommen. In unserer Untersuchung werden wir uns insbesondere auch fragen, wie denn zu den Sozialisationsbedingungen widersprüchliche Wertemuster oder deren Wandlung erklärt werden könnten. Nebst der Kritik an der exogenen Gebundenheit von individuellen Merkmalen richtet sich unser Interesse auch auf die Entwicklung von Wertemustern. Auf der Ebene der individuellen Entwicklungen von Wertemustern geht das Modell von einer linearen Entwicklung von materialistisch hin zu postmaterialistisch aus, und zwar von Generation zu Generation, da die Sozialisation in einem bestimmten ökonomischen Setting entscheidend ist für die Werterhaltung. Das heisst, Brüche und Wandel können auf individueller Ebene nur von einer Generation zur nächsten erklärt werden. Ergänzend ziehen wir deshalb den sozio-historischen Ansatz von Sigward Neckel (1995) bei. Einerseits dient dieser Ansatz dazu, die lineare Erklärung eines Wertewandels zu durchbrechen und auf Widersprüche hinzuweisen. Andererseits soll hier auch die Annahme der starken Veränderungen von Generation zu Generation kritisch diskutiert werden. Während der Wertewandelansatz den Akzent auf die Veränderung legt, sollen hier theoretische Gründe für Konstanz in Werterhaltungen eingeführt werden.

2.4 Ansatz der Geschichtlichkeit (Doxa) von politischen Orientierungsmustern

In diesem mit der Begrifflichkeit Pierre Bourdieus arbeitenden Ansatz wird die oben gezeigte Logik mittels einer Überbrückung der Individuum/Struktur-Dichotomie durchbrochen. Bourdieu (1987) macht dies an der „Doxa“ fest. Diese sei das Ordnungsprinzip unserer Wahrnehmung, welches gewährleistet, dass wir die Welt als eine sinnbehaftete wahrnehmen. Die Doxa sei jedoch nicht Wissen, das erworben werde, sondern Wissen, das sich wie ein „Sediment in den Leibern“ (Bourdieu 1987: 101) von Geburt an ablagere und so unbewusst die Welt als eine selbstverständliche erfahrbar mache. Sie konstruiere Kontinuität und Zukunftserwartungen, indem sie die Spielregeln unserer Gesellschaft und unserer Wahrnehmung abspeichere. Solange wie die Selbstverständlichkeit dieses Wissens erhalten bleibe, sei das doxische Wissen nicht bewusst. Erst wenn die Spielregeln der Wahrnehmung und der Gesellschaft so geändert würden, dass die Selbstverständlichkeit von Ereignissen nicht mehr gegeben sei, komme das doxische Wissen zum Vorschein und mache sich in Brüchen und Widersprüchen sichtbar. Die Konservativität des doxischen Wissens, in seiner relativen Veränderungsresistenz, erklärt Bourdieu (1987: 101) mit dem Begriff „Hysteresis-Effekt des Habitus“ oder der Geschichtlichkeit von Subjekten.

Der Geschichtlichkeit der Habitusformen kommt ein entscheidender Wert bei. Doxisches Wissen ist immer ein geschichtliches Wissen. Jedoch nicht in der Art, wie Historiker Geschichte schreiben, sondern vielmehr wie die Geschichte oder die Vergangenheit unsere Wahrnehmung der Welt, die selbst ein laufend reproduziertes Ereignis dieses Prozesses ist, unbewusst bestimmt. Gleich wie Inglehart misst Bourdieu (1987: 101) den Ersterfahrungen einen überragenden Effekt bei, indem der Habitus „die praktischen Hypothesen“, die er

laufend bewusst oder unbewusst macht, um die Selbstverständlichkeit des Zukünftigen zu gewährleisten, „auf früheren Erfahrungen fussen“ lässt, welche die Ersterfahrungen vergleichsweise viel zu hoch gewichten. Der geschichtliche Prozess der Produktion und Reproduktion von Habitusformen illustriert folgender Satz Bourdieus (1987: 101): „In diesem Fall beruht die Gesellschaftsordnung in der Hauptsache auf der Ordnung in den Hirnen und auf dem Habitus, d.h. der von der Gruppe angeeignete und auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Organismus funktioniert wie die Materialisierung des kollektiven Gedächtnisses, indem er in den Nachfolgern reproduziert, was die Vorläufer erworben haben.“

Der starken Individuum/Struktur-Dichotomie von Inglehart und Clark (1998) wird von Bourdieu (1987: 104) entgegengehalten, dass sich die „konstitutiven Kognitions- und Motivationsstrukturen weder von den momentanen Bedingungen ableiten liessen, die sie hervorgerufen zu haben scheinen mögen, noch von früheren Bedingungen, die den Habitus als ihre dauerhafte Erzeugungsgrundlage hervorgebracht haben. Sie lassen sich nur erklären, wenn man die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen der Habitus, der sie erzeugt hat, geschaffen wurde und die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen er angewandt wird, zueinander ins Verhältnis setzt, d.h. „wenn man durch die wissenschaftliche Arbeit jenes in Beziehung setzen dieser beiden Zustände der Sozialwelt vornimmt, das der Habitus, indem er es verschleiert, in der Praxis und durch die Praxis bewerkstelligt.“

Dieser Ansatz können wir in unserer Analyse in einer kritischen Weise dem Ansatz der politischen Kultur entgegensetzen, indem wir damit auf die Brüche und Widersprüche in den Einstellungs- und Orientierungsprofilen der befragten Akteure hinweisen. Das heisst die Frage, wie die Akteure, in Besitz von doxischem Wissen, Normalität und Selbstverständlichkeit unter sich wandelnden Umständen in Bezug auf ihre politische Orientierung herstellen, inwiefern sie bewusst und unbewusst an überliefertem Wissen festhalten und inwiefern sie dieses in Frage gestellt sehen.

Mithilfe dieser Frage wollen wir auch versuchen herauszufinden, inwiefern der *Shift* von *Government* zu *Governance* tatsächlich auf neuen Einstellungen respektive einer neuen politischen Kultur basiert, wobei wir uns auf den Bereich der politischen Meinungsbildung im Zusammenhang mit politischen Partizipationsformen beschränken. Wenn wir also vorgeben *Governance*-Netzwerke zu untersuchen, so bezeichnet dies in erster Linie eine Perspektive, in der sich diese Netzwerke uns präsentieren. Eine Perspektive die wir als Forscher gewählt haben, weil wir bei den Netzwerken typische Governance-Merkmale gefunden haben.

2.5 Governance-Merkmale und die Definition als Governance-Netzwerke

Die *Governance*-Perspektive lässt sich in Abgrenzung zu der Perspektive des *Government*-Begriffes entwickeln und kennzeichnet sich durch folgende Merkmale:

- Politik wird nicht als Steuerungsproblem, sondern als Koordinationsproblem verstanden.
- Die Bereiche Staat, Gesellschaft und Markt werden nicht getrennt, sondern in ihrer Überlappung betrachtet. Das heisst, dass die Dichotomien Privat/Politisch als auch Staat/Wirtschaft in Frage gestellt werden.
- Die politischen Rollen sind nicht mehr klar verteilt und werden von den Akteuren in einer komplexen Vernetzung neu definiert.

Somit erhält der Governance-Begriff nach Benz (2004: 13ff.) eine doppelte Relevanz. Einerseits hilft er mit einer neuen Perspektive, Veränderungen in allen drei Bereichen der Politik (Policy, Polity und Politics) zu erfassen und führt zu interessanten neuen Fragestellungen. Andererseits macht der Begriff klar, dass die veränderte Wahrnehmung nicht nur die veränderte Realität spiegelt, sondern auch die veränderte Wahrnehmung zu einer veränderten Realität führt. Der Begriff ist somit auch der Motor einer Veränderung der Realität.

Torfinn (2005: 307), auf den wir uns bei der Definition des Begriffes *Governance*-Netzwerk hauptsächlich beziehen, grenzt einen Begriffskern ein, indem er Bedingungen vorschlägt, die erfüllt sein sollten, damit es sich bei dem beobachteten Netzwerk tatsächlich um ein *Governance*-Netzwerk handelt: „Governance Networks can be defined as: 1. relatively stable horizontal articulations of interdependent, but operationally autonomous actors who 2. interact with one another through negotiations which 3. take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is 4. self-regulating within limits set by external forces and which 5. contributes to the production of public purpose.“.

3 Methode

Wir haben uns für die Durchführung einer vergleichenden Fallstudie entschieden um unsere Hypothese empirisch zu prüfen. Diese qualitative Methode erschien uns einerseits wegen des explorativen Charakters unserer Forschungsarbeit passend und andererseits ermöglicht uns ein solches Vorgehen der neuartigen Form unseres Phänomens gerecht zu werden. Wir hatten zusätzlich eine Dokumentenanalyse im Sinn, konnten diese jedoch wegen mangelnden Quellen nur in sehr bescheidenem Umfang durchführen. Bei der Realisierung der vergleichenden Fallstudie haben wir uns an dem von Yin (1998: 229 - 259) skizzierten methodischen Vorgehen für Fallstudien orientiert.

Wir haben für jeden der drei Fälle Interviews mit zwei Vertretern der jeweiligen Organisation durchgeführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner haben wir versucht die zwei, laut Statuten, wichtigsten Akteure der Netzwerke auszuwählen. Die Interviews hatten die Form eines Leitfadengesprächs und haben etwa eine Stunde gedauert. Bei der Ausgestaltung und

Durchführung der Fragen haben wir uns an die Anleitungen von Schnell, Hill und Esser (1999: 355-357) gehalten. Die Interviews haben wir mit einem digitalen Aufnahmegerät aufgezeichnet und anschliessend transkribiert. Die erhaltenen Transkriptionstexte haben wir dann mit Hilfe eines Kategorienschemas ausgewertet.

4 Hypothese

Die Akteure engagieren sich in neuartigen Netzwerken mit Governance-Merkmalen zur politischen Willensbildung, weil die politischen Einstellungen und Werte der Akteure den Einstellungen und Werten einer neuen politischen Kultur (NPC) entsprechen.

4.1 Begründung

Wir haben festgestellt, dass sich in der Schweiz zunehmend Netzwerke bilden, welche auf eine neue Art und Weise am politischen Prozess teilnehmen. Diese Gruppierungen sind zwar relativ lose organisiert, weisen aber viele Governance-Merkmale auf. So legen sie z.B. Wert auf flache und schlanke Strukturen, welche allen Involvierten erlauben Einfluss auszuüben. Diese Netzwerke möchten mehr Leute in den politischen Prozess einbinden und so die Demokratie stärken. Dieses Ziel wollen sie mit dem Fokus auf Sachpolitik und der Ablehnung herkömmlicher politischer Ideologien erreichen. Wir behaupten nun, dass diese Netzwerke deshalb entstanden sind, weil die darin engagierten Akteure Teil einer neuen politischen Kultur (NPC) sind. Die Akteure sind Menschen deren politische Werte und Einstellungen den Werten und Einstellungen einer neuen politischen Kultur (NPC) entsprechen. Sie identifizieren sich mit den traditionellen demokratischen Formen wie etwa den Parteien immer weniger. Deshalb engagieren sie sich in solchen, von uns identifizierten Netzwerken.

Die Hypothese postuliert keinen positiven oder negativen Zusammenhang. Man kann also daraus nicht schliessen, dass umso mehr solche Netzwerke entstehen, je mehr NPC-Akteure es gibt. Der Zusammenhang ist bloss gerichtet: weil die Akteure Teil einer neuen politischen Kultur sind, engagieren sie sich in den beschriebene Netzwerken zur politischen Willensbildung.

5 Fälle

Bei der Suche nach Governance-Netzwerken im Bereich der politischen Partizipation sind wir auf die Gruppen Votex, Young4FUN¹⁰ und Vernunft Schweiz gestossen. Für die Auswahl der drei Netzwerke war in erster Linie das letzte Merkmal von Torfing (2005: 307), „production of public purpose“ entscheidend. Alle drei politischen Gruppierungen haben sich die Förderung der politischen Partizipation, die Erhöhung der Stimmbeteiligung und die Verbreitung objektiver politischer Information auf die Fahne geschrieben. Die ersten vier

¹⁰ FUN steht für „Freiheit, Unabhängigkeit und Neutralität“

Bedingungen Torfings (Torfing 2005: 307), sind zumindest teilweise erfüllt. Die Netzwerke legen Wert auf eine horizontale Struktur und die Mitglieder sind oftmals noch in anderen Gruppierungen, Parteien oder Verbänden engagiert. Auch die Netzwerke selber bilden teilweise Allianzen und unterstützen andere politische Akteure, wenn gemeinsame Interessen vorliegen. So hat etwa Young4FUN schon mit der AUNS¹¹ zusammengearbeitet und Votez mit den politischen Exponenten der Zürcher Gastronomie.

Alle drei Gruppierungen erklären, keiner Partei verpflichtet und somit unabhängig zu sein. Weiter betonen alle Gruppierungen, skeptisch gegenüber Ideologien zu sein und sich auf pragmatische Sachpolitik zu beschränken. Auffallend ist die intensive Nutzung des Mediums Internet und der Fokus auf ein eher jüngeres Zielpublikum.

Ein weiterer Grund für unsere Wahl liegt in der politischen Verortung der drei Netzwerke. Wenn man sie ad-hoc in das traditionelle Recht/Links Schema einordnen müsste, würden alle drei politischen Grundrichtungen vertreten sein: Links (Votez), Rechts (Young4FUN) und die Mitte (Vernunft Schweiz). Im Weiteren werden wir einzeln auf die Netzwerke eingehen und diese kurz als Governance-Netzwerke vorstellen. Danach werden wir die Akteure dieser drei Netzwerke ins Zentrum stellen und anhand unseres theoretischen Modells unsere Hypothesen prüfen.

5.1 Votez

Votez konstituierte sich als loser Zusammenschluss von etwa zwanzig Leuten und wurde 1998 in Zürich gegründet. Votez hat seine Informationstätigkeit mittlerweile auf die Kantone Zug, Bern und Basel-Stadt ausgeweitet. Das Netzwerk hat sich zum Ziel gesetzt, urbane Politikmüde zum Wählen und Abstimmen zu bewegen. Als Medium dafür wählte Votez das Internet, wo auf einer bewusst ansprechend gestalteten Homepage kurze Wahl- und Abstimmungsempfehlungen publiziert werden. Auf dieser Homepage kann auch ein Newsletter abonniert werden, der vor Abstimmungen und Wahlen mit knappen und verständlichen Zusammenfassungen und Stimmempfehlungen verschickt wird. Dieser Newsletter hat zurzeit etwa 10'000 Abonnenten. Weiter bezieht die Gruppierung auch Stellung in den Medien und veranstaltet Vote-Parties, wo man anstatt Eintritt zu bezahlen sein Abstimmungscouvert einwirft. Die Leute, welche sich bei Votez engagieren, möchten Leute zum Abstimmen und Wählen motivieren, welche sonst nicht am politischen Willensbildungsprozess teilnehmen würden, da ihnen das Ganze zu mühsam erscheint. Alle Mitglieder arbeiten ehrenamtlich bei Votez mit und tragen das bei, was sie sonst auch beruflich tun. Etwa Texte als Journalist oder Webdesign als Grafiker. Deshalb hat Votez auch kein Budget. Sollte trotzdem einmal eine Rechnung offen sein, begleichen die Mitglieder diese aus eigenen Mitteln. Votez umschreibt seine politischen Haltung mit vier Begriffen: urban, modern, hedonistisch und komplex. Konkret definiert Votez seine Wertvorstellung als städtisch und progressiv. Auch der Spass am Leben und der Konsum

¹¹ „Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz“

dürfen gemäss Votez nicht zu kurz kommen, und man geht davon aus, dass urbane Leute vordergründig widersprüchliche Dinge miteinander kombinieren, etwa dass man gleichzeitig eine Gewerkschaftskarte und ein Aktienportfolio haben kann. Somit hat Votez zwar eine Haltung, die Gruppierung möchte aber primär informieren und den Leuten nicht einfach eine Meinung vorschreiben. Weiter legen die Verantwortlichen Wert auf eine pragmatische Sachpolitik und darauf, dass prinzipiell von Fall zu Fall neu entschieden wird. Hier sehen die Leute von Votez auch eine ihrer grossen Stärken. Sie stufen ihre Entscheide als kompetent ein, weil Menschen aus verschiedenen Berufsfeldern verschiedene Ansichten einbringen.¹²

5.2 Young4FUN

Young4FUN wurde im Jahre 2000 als Verein gegründet und zählt zurzeit über 1'000 Mitglieder und 400 Gönner. Die Mitglieder des Netzwerks sind Studenten, Lehrlinge, Schüler und Berufstätige bis zum Alter von maximal 33 Jahren und kommen aus der ganzen Deutschschweiz. Auch in der Romandie und im Tessin wurden Sektionen gegründet. Die Organisation finanziert sich, gemäss Statuten, durch Einzelmitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Sympathiebeiträge, anderen Zuwendungen, Zinsen und Erträgen aus Anlässen. Im Gegensatz zu den anderen beiden Netzwerken konzentriert sich Young4FUN ausschliesslich auf ein Politikfeld, nämlich die Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Andere Themen werden nur bei grosser politischer Relevanz aufgegriffen. Durch diese Konzentration auf ein Kernthema erhofft sich Young4FUN mehr Kompetenz und Aussagekraft. Der Hintergrund des politischen Engagements bildet der Fokus auf die Werte Freiheit, Unabhängigkeit und Neutralität (FUN). Diese Überzeugungen drücken sich etwa in der strikten Ablehnung der EU und der NATO aus. Die Akteure betonen aber, dass sie keiner Partei verpflichtet sind, unabhängige Sachpolitik betreiben und einzig das Wohl der Schweiz im Sinne haben. Ein weiterer Schwerpunkt der Bewegung liegt in der Förderung des politischen Engagements bei Jugendlichen. Die Jugendlichen sollen vermehrt am politischen Prozess teilnehmen und mitentscheiden. Dieses Ziel möchten die Verantwortlichen erreichen indem sie Begeisterung, Freude und Spass an der Politik vermitteln. Um diesen Erlebnisfaktor zu bieten, organisiert Young4FUN auch gemeinsame Reisen und Parties. Die Basis der Tätigkeit von Young4FUN bildet eine umfangreiche Website, auf der man Argumente nachschlagen, Broschüren herunterladen und – als wichtigstes Mittel – einen Newsletter abonnieren kann. Die Organisation greift mit öffentlichen Stellungnahmen aktiv in aktuelle politische Debatten und beteiligt sich auch an Demonstrationen.¹³

¹² Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen massgeblich auf Ausführungen der Website von Votez: <http://www.votez.ch/> (Stand 6.9.2006). Der Internetauftritt der drei Netzwerke kann als repräsentativ angesehen werden, da sich alle drei Netzwerke hauptsächlich über das Internet präsentieren. Das Internet ermöglichte gar erst eine relativ kostengünstige Übermittlung von politischen Inhalten.

¹³ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen massgeblich auf Ausführungen der Website von Young4FUN: <http://www.young4fun.ch/layout.htm> (Stand 6.9.2006).

5.3 Vernunft Schweiz

Der Verein Vernunft Schweiz wurde im Jahre 2003 gegründet. Er hat sich zum Ziel gesetzt, möglichst neutral und sachlich über politische Zusammenhänge und Gegebenheiten zu informieren. Vernunft Schweiz finanziert sich gemäss Statuten durch die Beiträge der Mitglieder, Sponsoren und Gönner sowie durch Einnahmen aus Veranstaltungen und Verkäufen. Der Verein hat etwa 20 Mitglieder und ungefähr 150 Gönner. Bei ihrer Informationstätigkeit möchte die Gruppierung parteiübergreifend und unideologisch vorgehen und sich bei ihren Erläuterungen einzig und allein auf volkswirtschaftliches Grundwissen und aktuelle Wirtschaftsdaten stützen. Die politischen Auskünfte werden auf drei verschiedene Arten aufbereitet: Erstens durch die Bereitstellung eines Glossars mit volkswirtschaftlichem Hintergrundwissen über Grundbegriffe von Staat und Wirtschaft, wie etwa Steuern oder Handel. Zweitens durch die Diskussion aktueller Themen und drittens durch die Publikation einer kurzen Broschüre zu den eidgenössischen Abstimmungen. Organisatorisches Fundament und Hauptmedium der Gruppierung ist eine ausführliche Website. Dort kann man Publikationen herunterladen, das Glossar einsehen, Spenden einzahlen und einen Newsletter abonnieren. Der Newsletter von Vernunft Schweiz zählt zur Zeit etwa 15'000 Abonnenten. Ein weiteres Projekt von Vernunft Schweiz ist die Zusammenarbeit mit 44 Deutschschweizer Gemeinden, um die Jungbürger in den politischen Prozess einzugliedern. Dabei werden den Jungbürgern sieben Mal pro Jahr die Publikationen von Vernunft Schweiz gratis zugeschickt. Ein anderes grosses Projekt von Vernunft Schweiz ist die „Perspektive Schweiz“, eine gross angelegte Onlineumfrage, mit welcher die Reformprioritäten der Schweizer Bevölkerung eruiert werden sollen. Das Patronat haben die vier namhaften Schweizer Politiker Rudolf Strahm, Doris Leuthard, Fulvio Pelli und Ueli Maurer übernommen. Ziel der Initiative ist es, einen Dialog zwischen dem Volk und der Politik zu initiieren, indem ein Output aus dem Volk als Input der Politik dient.¹⁴

6 Analyse der Motivations- und Einstellungsprofile

Für jedes Netzwerk haben wir zwei Akteure interviewt, die massgeblich bei der Gründung des Netzwerkes beteiligt waren. Ziel der Befragung war es, mit offenen Fragen möglichst dichte Informationen über die persönlichen Beweggründe des politischen Engagements sowie die grundlegenden politischen Orientierungsmuster zu eruieren. Bei der analytischen Aufarbeitung der Daten geht es darum, diese beiden Elemente zueinander in Beziehung zu setzen, um – mit Bezug auf die beiden theoretischen Ansätze – Übereinstimmungen und Widersprüche heraus zu arbeiten. Der Interviewleitfaden ist durch die NPC, gekoppelt mit der Governance-Perspektive, gegeben und beruht massgeblich auf den oben aufgeführten Merkmalen dieser beiden Konzepte (vgl.: Narr und Stricker 2006: 18f).

¹⁴ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen massgeblich auf Ausführungen der Website von Vernunft Schweiz: <http://www.vernunft-schweiz.ch/> (Stand 5.9.2006).

6.1 Einstellungsprofile Votex

Wir haben den 42-jährigen Thomas Haemmerli und den 34-jährigen Moritz Zimmer als Interviewpartner ausgewählt.

Beide wurden in einem linken Umfeld politisiert. Während dies bei Zimmer eher passiv geschah – seine Eltern waren in der Anti-AKW-Bewegung und er war Teil der heranwachsenden „Spasgeneration“ (Selbstbezeichnung) – so beteiligte sich der acht Jahre ältere Thomas Haemmerli ziemlich aktiv in der Zürcher Jugendbewegung. Haemmerli bezeichnet sein Engagement in dieser Zeit als radikale Form des politischen Handelns. Dieses sei mitunter durch die starke gesellschaftliche Polarisierung (Bürgerlich – Antibürgerlich) motiviert gewesen. Die damit einhergehende klare Trennung zwischen Links und Rechts sei heute jedoch weniger aussagekräftig und für sein politisches Handeln nicht mehr so zentral. Gesellschaftspolitische Fragen sind für ihn zwar immer noch ein Hauptantrieb, doch ist er heute bevormundenden linken Positionen gegenüber kritisch eingestellt: „Ich finde die Politik ist dazu da, eine Gesetzgebung zu kreieren und Regeln und Schutz für den Einzelnen zu ermöglichen, aber sicher nicht jemanden vorzuschreiben, wie er zu leben hat.“

Auch Moritz Zimmer ist der Ansicht, dass das Links/Rechts-Schema auf viele Politikbereiche schwierig anwendbar ist. Trotzdem nimmt die Umverteilungsthematik bei ihm weiterhin einen vorrangigen Platz ein. Bei Haemmerli geht es beim Sozialstaat in erster Linie um die Garantierung der existenziellen Sicherheit, während bei Zimmer eher die Idee der gerechten Verteilung im Zentrum zu stehen scheint. Hier liegt die Nuance im Einstellungsprofil der beiden. Für Zimmer tauchen linke Orientierungsmuster als Bezugspunkte während der Diskussion immer wieder auf. Bei spezifischen politischen Fragen versucht sich Zimmer von diesen Mustern jedoch los zu machen, um eine eher sachbezogene Argumentation zu entwickeln.

Beide sehen bei Votex den Vorteil, nicht zu viel Zeit für das politische Engagement aufwenden zu müssen. Aus rein pragmatischen Gründen sei diese Organisationsform am besten geeignet, um auf möglichst einfache Art viele Leute erreichen zu können. Haemmerli ist jedoch gleichwohl davon überzeugt, dass die hierarchische Organisationsform von Parteien eine grössere politische Kraft entfalten könne. Zimmer sieht im Internet ein grosses Potenzial, welches vor allem im Hinblick auf das E-Voting noch stark ausgebaut werden könne.

6.2 Einstellungsprofile Young4FUN

Für Young4FUN befragten wir den 24-jährigen Co-Präsidenten Lukas Reimann sowie den 25-jährigen Sekretär und Vertreter der Westschweizer Sektion Albert Leimgruber.

Beide sind zusätzlich zu ihrem Engagement bei Young4FUN noch Mitglieder der SVP und der AUNS. Insofern artikuliert sich ihr politisches Engagement aus einer eindeutig rechten Position heraus. Albert Leimgruber bezieht sich bei seiner Argumentation meist auf

traditionelle Standpunkte: „So hat sich dann meine politische Einstellung herausgebildet, hauptsächlich basierend auf der Neutralitätsfrage, für welche ich mich sehr stark interessiert habe und wo ich auch Position bezogen habe.“ Während für Leimgruber in erster Linie das Interesse einer politischen Identität als eher abstraktes Thema entscheidend für sein Engagement ist, so sind für Lukas Reimann in erster Linie praktische Erfahrungen, etwa mit Ausländern oder einfach das Bedürfnis etwas mitzugestalten, die treibenden Gründe für sein politisches Engagement. Dies erklärt auch, weshalb die beiden aus anderen Gründen zu der Position gelangen, dass sich die Schweiz auf keinen Fall öffnen sollte: Reimann äussert eher wirtschaftliche und gesellschaftliche Gründe, meist in Verbindung mit einer ablehnenden Haltung gegenüber ausländischer Konkurrenz. Bei Leimgruber geht es in erster Linie um den Erhalt einer „nationalen Identität“. Beim Ziel „Abschottung der Schweiz“ sind sie sich jedoch einig.

Auf die Stimmigkeit des Links/Rechts-Schemas hin befragt, äussern sich beide skeptisch. Ihre Erfahrung in EU-Fragen, aber auch in der europäisch vernetzten Anti-EU-Bewegung, habe immer wieder gezeigt, dass die Unterscheidung in Links oder Rechts diesbezüglich nicht immer sinnvoll sei. In der Schweiz würde dieser Konflikt zwar so dargestellt, als handle es sich hierbei um eine Auseinandersetzung zwischen Links und Rechts, was jedoch nicht der beobachteten Realität entspreche.

Beide betonen den Vorzug einer Jugendorganisation wie Young4FUN, welche jungen Menschen eine Möglichkeit bietet sich direkt am politischen Prozess zu beteiligen. Dies sei ein grosser Vorteil gegenüber den Parteien, in welchen der Einzelne, gerade als junges Parteimitglied, nur sehr schwer einen so direkten Einfluss haben könne.

6.3 Einstellungsprofile Vernunft Schweiz

Bei Vernunft Schweiz standen uns der 24-jährige Präsident Daniel Läubli und das 20-jährige Vorstandsmitglied Michael Kappeler zur Verfügung.

Insbesondere Daniel Läubli stellt sich im Interview als objektiver Beobachter politischer Prozesse dar. Grundlage für seine Entscheidungen seien nicht parteipolitische oder ideologische Positionen oder Grundhaltungen, sondern rationale Abwägungen der Vor- und Nachteile politischer Entscheidungen. Er versteht sich deshalb bei Vernunft Schweiz weniger als politischer Akteur denn als politischen Dienstleister, der aufklärt und informiert. Einziges Kriterium sei dabei eine möglichst breit abgestützte Informationsgrundlage. Gerade die sehr emotional geführte Debatte über den EWR-Beitritt der Schweiz habe ihn seinerzeit dazu veranlasst, sich stärker für Politik zu interessieren, was später in dem Engagement für Vernunft Schweiz mündete.

Trotz dem Anspruch sich immer auf objektive Informationsgrundlagen zu stützen, kommen gewisse Grundhaltungen klar zum Vorschein. Läubli weist hierbei auf einen Wandel hin, der für seine politische Grundhaltung – wobei ökonomische Überlegungen an oberster Stelle figurieren – wichtig zu sein scheint: Durch den grösseren Konkurrenzkampf in der

globalisierten Wirtschaft hätten sich die Prioritäten für junge Leute geändert. Wirtschaftliche Imperative, im Sinne einer zwangsläufigen Anpassung an diesen Wandel, seien wieder wichtiger geworden. Diese Haltung teilt auch Michael Kappeler, der insbesondere auf die zunehmende Komplexität von politischen Problemen hinweist, denen mit traditionellen Haltungen, eingebettet in einem System von Links und Rechts, nicht mehr adäquat begegnet werden könne. Beide haben denn auch Mühe sich auf einer Links/Rechts-Skala zu verorten, obwohl dieses System als Orientierungsmuster Läubli zufolge immer noch geeignet sei. Dies in erster Linie, weil die Politik in der Schweiz noch weitgehend in diesen Mustern ablaufe. Die Entscheidung sich auf ihre Art politisch zu engagieren, ist bei den Befragten aus der Idee einer Informationsvermittlung mit ökonomischer Perspektive erfolgt. Um das Überleben von Vernunft Schweiz zu sichern, ist es Läubli jedoch ein Anliegen, das Netzwerk etwas hierarchischer zu organisieren.

6.4 Fazit

6.4.1 *Neue politische Kultur als Erklärung für Governance-Netzwerke*

Nach der kurzen Skizzierung der Einstellungsprofile der von uns befragten Akteure kommen wir zur Interpretation der Daten in Bezug auf die theoretische Ausgangslage. Worin besteht also die Aussagekraft der NPC hinsichtlich der befragten Akteure und damit der Netzwerke? Und worin sind überlieferte Orientierungsmuster zu erkennen?

Übergreifende Merkmale einer neuen politischen Kultur sind nur in Ansätzen erkennbar: So betonen alle Akteure die Wichtigkeit sachpolitisch zu argumentieren und Positionen nicht von Ideologien abzuleiten. Des Weiteren wird die Aussagekraft des Links/Rechts-Schemas allgemein als abnehmend beurteilt. Nicht zuletzt darin gründet die Art und Weise des Engagements. Deutlich wird dies von Lukas Reimann hervorgestrichen, der auf die Nachteile einer Partei in ihrer ideologischen Unflexibilität hingewiesen hat. Die flache Organisationsform mithilfe des Internets als Koordinations- und Übermittlungsmedium scheint trotzdem nur teilweise durch eine Skepsis gegenüber klaren Hierarchien begründet zu sein. Vielmehr sind es praktische Überlegungen die zu dieser Organisationsform geführt haben: relativ geringer Zeitaufwand, einfache Kommunikation und direkte Erreichbarkeit der Zielpersonen.

In Bezug auf unsere Hypothese können wir folgendes festhalten: Die Merkmale einer neuen politischen Kultur sind bei den Vertretern von Votex am ausgeprägtesten feststellbar. Einerseits legen diese einen starken Akzent auf gesellschaftspolitischen Fragen gestützt auf eine eher liberale Grundhaltung. Andererseits weisen sie einen ideologischen Zugang zu politischen Fragen klar ab und plädieren für eine pragmatische und sachbezogene Perspektive. Auch bei Vernunft Schweiz sind diese Merkmale vorhanden. Aufgrund des starken Fokus auf wirtschaftspolitische Fragen ist jedoch für die beiden Vertreter von Vernunft Schweiz das traditionelle Links/Rechts-Schema als Frage für oder gegen einen schlanken Staat immer noch von grosser Bedeutung. Dagegen werden

gesellschaftspolitische Fragen als weniger wichtig empfunden. Dies widerspricht klar Ingleharts Wertewandelsthese.

Bei Young4FUN sind die NPC-Merkmale am wenigsten ausgeprägt vorhanden. Ihre Argumentation orientiert sich an traditionellen anti-europäischen Positionen. Trotzdem sieht vor allem Lukas Reimann gewisse Veränderungen im Vergleich mit den früheren Generationen. Beispielsweise indem sie von jungen Leuten immer wieder hörten, dass sie sich mit keiner Partei mehr identifizieren könnten, sich aber dem spezifischen Engagement gegen einen Schweizer EU Beitritt gerne anschliessen würden.

Obwohl eben gerade das Merkmal der Individualisierung bei allen Akteuren festgestellt wurde, bedeutet dies nicht, dass sich die individuellen Werte allgemein der Realität in der Wohlstandsgemeinschaft angepasst hätten, wie dies der NPC – Ansatz suggeriert. Viele Orientierungsmuster scheinen übernommen und entsprechen politischen Diskursen die schon von früheren Generationen geführt worden sind. Als solches doxisches Wissen erscheint beispielsweise das Links/Rechts-Muster, die Stellung der Arbeit oder die Abgrenzung gegen das Ausland und der Rückbezug auf die Neutralität. Das soziale und/oder familiäre Umfeld während der Politisierung scheint dabei zentral. Auch wenn nur Moritz Zimmer seine Eltern explizit als politisch und politisierend darstellt, so scheint es doch auch bei den anderen gewisse Zusammenhänge zu geben. Läubli Vater ist Bauunternehmer. Somit kam Läubli schon früh mit einer ökonomischen Denkweise in Kontakt. Die Vorstellung zu arbeiten, schien ihm normal. Daneben erscheinen ihm die Leistungen des Staates für Arbeitslose häufig als ungerecht, da sie die Leute bestrafen würden, die, wie die Angestellten seines Vaters, hart arbeiteten, um ihr Geld zu verdienen. Von dieser Gerechtigkeitsvorstellung überzeugt stellt Läubli den Sozialstaat immer wieder in Frage. Dabei handelt es sich nicht um einen Antrieb, der aus einer neuen politischen Kultur erwachsen ist, sondern um grundlegende, doxische Orientierungsmuster, die auf dem Wert der Arbeit, sowie der Eigenverantwortung aufbauen. Interessant ist hierbei seine eigene Meinung zu geschichtlichen Veränderungen. Hiernach könnte man gar sagen, dass er sich als Teil einer Gegenbewegung der NPC sieht: „Ich sage immer, das einzige Gesetz das es gibt, ist, dass jede Bewegung eine Gegenbewegung hat. Wie im Moment zum Beispiel die Emanzipation, welche seit Jahren eine Gegenbewegung aufkommen sieht, etwa durch das Buch ‚Das Eva-Prinzip‘. Ich gehöre zu dieser Generation, die all diese Bewegungen hin zu einem starken Sozialstaat, hin zum Feminismus und Frauenförderung erlebt hat, wir werden wahrscheinlich die Generation sein, die diese Gegenbewegungen prägen wird, so wie die Generation vor uns die andere Bewegung geprägt hat.“ Der Grund dafür sei die durch die Globalisierung gegebene, neue Realität, vor allem die hohe Mobilität der Menschen. In der eigenen Beurteilung spielt das wirtschaftliche Umfeld also durchaus eine zentrale Rolle. Auffallend bei dem Vergleich der unterschiedlichen Einstellungsprofile ist jedoch gerade die Gleichzeitigkeit von unterschiedlichen Positionen, womit ein geschichtlicher Trend und somit ein klarer Wandel schwierig festzumachen ist. Ein einheitliches Merkmal, zumindest bei den

Leuten von Vernunft Schweiz und Votex, ist die Skepsis, sich einer bestimmten Gruppe anzuschliessen und deren Positionen zu vertreten. Sogar bei den Akteuren von Young 4FUN, die sich beide innerhalb einer etablierten Partei engagieren, wurde diese Skepsis teilweise geäussert.

Bei Thomas Haemmerli von Votex konnten wir diesbezüglich eine gewisse Ambivalenz erkennen. Doch auch wenn Haemmerli auf die politische Durchschlagskraft von Parteien verweist, könnte er sich keiner aktuellen Partei anschliessen. In der Organisationsform von Votex ist denn dieses Verlangen nach politischer Individualität auch am ehesten umgesetzt worden. Einerseits weil die Mitglieder von Votex sich über den kleinsten gemeinsamen Nenner definieren (der jedoch als Grundhaltung betrachtet werden kann), andererseits weil sie sich nicht um jeden Preis bei jeder Frage auf eine gemeinsame Position festlegen wollen. Ist man sich bei einer Vorlage uneins, ist die Information zu einer Abstimmung nicht mit einer Wahlempfehlung verbunden.

Für den Ansatz der neuen politischen Kultur bedeutet dies, dass vor allem die Theorie des Wertewandels kritisch betrachtet werden muss. So kann zwar ein zunehmendes Bedürfnis für ein auf die persönlichen Einstellungen abgestimmtes politisches Engagement festgestellt werden, Rückschlüsse auf Werthaltungen sind jedoch schwierig. Gerade wenn die Werthaltungen eher an überlieferten Orientierungspunkten anknüpfen, diese aber auf neue Art und Weise verpackt werden. Zudem konnten wir keinen Zusammenhang zwischen der ökonomischen Situation im elterlichen Haushalt während der Sozialisation und einer dementsprechend grösseren Priorität postmaterialistischer, beziehungsweise materialistischer Werthaltungen feststellen.

6.4.2 *Government vs. Governance?*

Abschliessend möchten wir die Schlüsse, die wir aus unseren Interviews und der theoretischen Diskussion gezogen haben, in die politikwissenschaftliche Debatte über den *Shift* von *Government* zu *Governance* integrieren. Wie wir versucht haben zu zeigen, ist es schwierig kulturellen Wandel zu belegen, da Einstellungen und Orientierungen immer aus Bezügen bestehen, welche zu widersprüchlichen und spannungsvollen Positionen führen können. Dann nämlich, wenn sich das Umfeld plötzlich so verändert, dass die Positionen dazu in einen spannungsvollen Widerspruch geraten sind. Ob sich dies in einer Relativierung auf wirtschaftliche Gesichtspunkte oder einen Kampf um die Erhaltung individueller Freiheitsrechte artikuliert, ist schlussendlich eine Frage des Blickwinkels und somit wiederum von wandlungsresistenten Werteinstellungen.

Die Gründe für den Erfolg der von uns untersuchten Governance-Netzwerke können einerseits, wie oben gezeigt, auf einen Attraktivitätsverlust der Parteien zurückgeführt werden. Andererseits sind Umfeldfaktoren sicherlich nicht unerheblich. So bietet das Internet erst die Möglichkeiten, sich lose zu vernetzen und auf möglichst einfache Art viele Leute zu erreichen. Vor allem bei Votex scheint dies der Fall zu sein. Bei Votex scheint zudem das

Konzept aufzugehen, von einem viel beschäftigten, politisch uninteressierten Bürger auszugehen und die Abstimmungsinformationen betont einfach und kurz zu gestalten. Insofern diese Organisationsstruktur als *Governance*-Struktur definiert werden kann, könnte man sagen, dass diese Strukturen für viele Menschen heute als Informationsgrundlage attraktiver sind, als die traditionellen *Government*-Strukturen, die eine Meinung eingebettet in ein politisches Programm verbreiten wollen.

Zum Schluss noch ein Paradox: Obwohl alle von uns untersuchten Netzwerke mehr oder weniger *Governance*-Merkmale aufweisen und die Akteure grundsätzlich eine abnehmende Attraktivität von Parteien feststellen, orientiert sich ihr Engagement doch stark an nationalen oder kantonalen Abstimmung bzw. Wahlen und sorgt so dafür, dass die *Government* Strukturen gestärkt bleiben. Vielleicht ist also die These falsch, dass *Governance Government* verdrängt und es kommt vielmehr zu einer komplexeren Arbeitsteilung zwischen eher vertikal und eher horizontal organisierten Strukturen.

7 Literaturverzeichnis

- ALMOND, Gabriel/VERBA, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- BENZ, A. (2004): "Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?", in: BENZ, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regierungssystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS für Sozialwissenschaften: 11 – 29.
- BOURDIEU, Pierre (1987): *Sozialer Sinn: Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt, Main: Suhrkamp-Taschenbuch.
- CLARK, Terry Nichols/ INGLEHART, Ronald (1989): "The New Political Culture", präsentiert an der FAUI Projekt Sitzung beim jährlichen Treffen der American Political Science Association in Georgia. Überarbeitete Version präsentiert an der RC 03 Sitzung beim Treffen der International Sociological Association im Juli 1990 in Madrid.
- CLARK, Terry Nichols/ INGLEHART, Ronald (1998): "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies", in CLARK, Terry Nichols/HOFFMANN-MARTINOT, Vincent (Hrsg.). *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press. 9 - 72.
- CLARK, Terry Nichols (1994): *Urban Innovation*. Thousand Oaks: Sage.
- CLARK, Terry Nichols/REMPEL, Michael (1997): *Citizen Politics in Post-Industrial Societies*. Boulder: Westview Press.
- CLARK, Terry Nichols/HOFFMANN-MARTINOT, Vincent (1998): *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press.
- CROZIER, M. et al. (1975): *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- INGLEHART, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- INGLEHART, Ronald (1989): *Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt*. Frankfurt a.M.: Campus.
- NARR, Matthias/STRICKER, Yann (2006): "Governance-Netzwerke zur politischen Meinungsbildung. Manifestation einer neuen politischen Kultur?" (unveröffentlicht).

- NECKEL, Sighard (1995): "Die Ostdeutsche Doxa der Demokratie. Eine lokale Fallstudie", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47(1): 658-680.
- NIE, Norman H./VERBA Sidney (1972): *Participation in America*. New York: Harper and Row.
- SAWARD, Micheal (2003): "Enacting Democracy", in: *Political Studies* 51: 161-179.
- SCHNELL, Rainer/HILL, Paul B./ESSER, Elke (1999): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München: Oldenbourg.
- SØRENSEN, Eva (2005): "The Democratic Problems and Potentials of Network Governance", in: *Political Science* 4: 348-357.
- TORFING, J. (2005): "Governance Network Theory: Towards a Second Generation", in: *European Political Science* 4(3): 305 – 315.
- YIN, Robert K. (1998): "The abridged version of case study research", in BICKMAN, L./ROG, D.J. (Hrsg.): *Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks: Sage 229 – 259.
- REIMANN, Lukas: *Lukas Kämpft – seine politischen Ziele*. Online im Internet: <http://www.lukas-reimann.ch/lukas/ziele/ziele.htm> (Stand 13.10.06).
- VOTEZ: <http://www.votez.ch/> (Stand 6.9.2006).
- VERNUNFT SCHWEIZ: <http://www.vernunft-schweiz.ch/> (Stand 5.9.2006).
- YOUNG4FUN: <http://www.young4fun.ch/layout.htm> (Stand 6.9.2006).